香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



(圖片由社會福利署提供)

主动调查报告
Direct Investigation Report

长者社区照顾服务券试验计划
Pilot Scheme on Community Care Service Voucher for the Elderly

报告完成日期：**2023** 年 **8** 月 **14** 日
Completion Date: 14 August 2023

报告公布日期：**2023** 年 **8** 月 **17** 日
Announcement Date: 17 August 2023

目录

报告摘要

章节		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.3***
	调查过程	***1.4 – 1.6***
2	*试验计划简介 — 社区券的申请及使用*	
	试验计划简介	***2.1 – 2.8***
	申请及审批社区券的程序	***2.9 – 2.21***
	选择认可服务单位及服务组合	***2.22 – 2.26***
	转换认可服务单位	***2.27***
	暂停使用服务	***2.28 – 2.30***
	离开试验计划	***2.31 – 2.36***
	社区券的使用率	***2.37 – 2.44***
3	*对认可服务单位的监察*	
	认可服务单位的资格	***3.1 – 3.8***
	服务质素的监察	***3.9 – 3.24***
	投诉处理	***3.25 – 3.31***
	服务表现的培训	***3.32 – 3.33***
	宣传及推广	***3.34 – 3.37***
4	*服务规划及供求概况*	
	长期护理服务的需求推算	***4.1 – 4.2***
	增加服务供应及平衡地区供求的措施	***4.3 – 4.18***
	予患认知障碍症或吞咽困难的长者的服务	***4.19 – 4.22***

5　试验计划的检讨及优化措施

试验计划的检讨	***5.1 – 5.2***
优化措施	***5.3 – 5.11***
试验计划的成效总结及未来路向	***5.12 – 5.20***

6　实地视察及个案研究

实地视察	***6.1 – 6.14***
个案研究	***6.15 – 6.19***

7　评论及建议

本署的评论	***7.1 – 7.42***
本署的建议	***7.43***
鸣谢	***7.44***

长者社区照顾服务券试验计划
主动调查报告摘要

引言

推广「居家安老为本，院舍照顾为后援」是政府现行的安老政策。政府在2013年9月推出「长者社区照顾服务券试验计划」（「试验计划」），以「钱跟人走」的模式，支援体弱长者居家安老。试验计划分别在2016年10月及2020年10月进入第二及第三阶段，整项试验计划至今已实施约10年。持长者社区照顾服务券（「社区券」）的长者可按个人需要，获社会福利署（「社署」）认可的服务单位提供日间护理和家居照顾服务。

2. 政府持续检讨试验计划及采取优化措施，包括增加社区券数目、采取更具弹性的服务模式及邀请更多机构参与提供服务。与此同时，社会上有意见指有长者对试验计划缺乏认识，亦有长者在领取社区券后没有使用服务。政府的数据显示，在2013／14至2020／21年度期间，社区券的总数由1,200张增加至8,000张，但截至2020／21年度累计获发社区券的人数中，有超过两成长者在领券后未有使用服务便离开试验计划。此外，计划实施多年，却仍在试验阶段。

3. 有鉴于此，申诉专员展开这项主动调查，旨在审研试验计划的运作安排，包括服务规划、审批申请的流程、协助长者选择服务提供者的措施、服务质素及使用率的监察，以及服务推广及宣传工作等，并在有需要时向政府提出改善建议。

本署调查所得

社区券的申请及使用

4. 合资格申请社区券的长者必须为在社署「安老服务统一评估机制」[1]下被评定为适合社区照顾服务或院舍照顾服务，并正在

[1] 长者在申请长期护理服务时，均需接受「安老服务统一评估」，经认可评估员（包括社工、护士、职业治疗师、物理治疗师等）评估确定其长期护理需要后，才可根据评估结果申请获配对的长期护理服务。资助长期护理服务主要分为社区照顾服务及院舍照顾服务两类。

《资助长期护理服务中央轮候册》(「《中央轮候册》」)轮候资助社区照顾服务及／或院舍照顾服务，而尚未接受上述服务的人士。

5. 截至 2022 年 12 月，社区券的最低及最高面值分别为每月 4,210 元及 10,070 元，长者可按其需要选择于认可服务单位购买任何在最低至最高面值内的服务组合。认可服务单位会向长者按月提供等值的服务，再以实报实销的形式向政府申请发还津贴。社区券价值会根据综合消费物价指数按年调整。

6. 持券人是以「共同付款」的模式购买社区照顾服务。「共同付款」是以能者多付为原则，让负担能力较低的长者获得较多的政府资助。社区券的服务组合价值已包括长者的共同付款部分。社署会根据长者及同住家人的收入进行经济状况审查，并参考政府统计处按季度更新的家庭住户每月收入中位数，以厘定该长者的共同付款级别。共同付款级别分为六级，即服务组合价值的 5%至 40%不等。

7. 在试验计划下，持券人可选择单一日间护理中心服务(中心为本模式)；单一家居照顾服务(家居为本模式)；或中心及家居照顾服务(混合模式)。社区券的服务范围包括复康运动、护理服务、膳食服务、个人照顾服务、住宿暂托服务、言语治疗服务等。持券人可按需要自由转换服务单位而无需获社署批核。试验计划现时有约 250 个认可服务单位，由具备提供长者照顾服务经验的津助非政府机构、非牟利机构／社会企业及私营机构营运。

8. 行政长官已在《2022 年施政报告》提出于 2023 年第三季把试验计划恒常化，分阶段将受惠人数增加 50%，由现时 8,000 人增加至 2025／26 年度的 12,000 人，服务券适用范围亦会扩展至租借辅助科技产品。

9. 本署在审视社署的工作后，有以下的评论和建议。

试验计划的实践和检讨跨越多年

10. 社署在试验计划首次推行「钱跟人走」的资助模式，该署期望藉市场竞争的力量促使认可服务单位改进服务，而从政府财政角度而言，数据显示试验计划的「钱跟人走」、「能者多付」及「共同付款」的原则有助维持社区照顾服务的财政可持续性。试

验计划自推出至今已近 10 年。社署解释，试验计划在推行初期市场仍未成熟，认可服务单位数目不多；该署亦需时检讨及在各阶段引入不同的改善措施，以测试如何充份利用新模式的优点，并逐步完善试验计划。

11. 本署认为，试验计划本身的运作方式有别于传统资助服务，市场及长者均需时间了解和适应；而香港大学秀圃老年研究中心（「秀圃中心」）就第一阶段及第二阶段试验计划确实提出不少意见及建议。社署参考有关意见及建议于下一阶段的试验计划推行多项优化措施，当中部分措施例如扩阔认可服务单位资格至私营机构、增加服务供应及选择、将试验计划覆盖范围由八个地区扩展至全港 18 区、以至加强地区协作等，均不可一蹴而就。故此，本署认为社署需较长时间测试试验计划的各方面措施及运作以臻完善，实未可厚非。

应多管齐下提升社区券的使用率

12. 根据社署的统计数字，若以使用社区券人数占社区券名额的百分比来计算社区券的使用率，有关百分比于第二阶段约为 60%，第三阶段则从 2020／21 年度的 59%，上升至 2021／22 年度的 78%，截至 2022 年 12 月底更增至 86%，可见使用率一直逐步改善。这应与社署于第三阶段起邀请所有在《中央轮候册》上的合资格长者申请社区券，并签发比社区券名额更多的社区券有关：第三阶段的社区券名额为 8,000 个，截至 2022 年 12 月底，社署发出的仍然生效的社区券有 10,046 张，当中 6,851 人正使用社区券购买认可服务单位的服务。本署认为，社署积极向合资格长者发出邀请信及签发社区券，有效提高社区券的使用率，使社区券名额得以善用，做法值得肯定。

13. 另一方面，综合调查所得，有不少正在《中央轮候册》上轮候资助长期护理服务的长者申请社区券，是抱着先行申请的心态，以应付在获批资助服务前可能出现的不时之需。事实上，这亦符合社署对社区券的定位，即为《中央轮候册》上轮候中的长者提供多一个选择，一旦需要社区照顾服务，便可使用已获批的社区券取得支援。

14. 社署并指出，试验计划是以「实报实销」的方式向认可服务单位发还津贴，故闲置的社区券并不会浪费公帑或占用服务单

位的资源。本署理解，在使用券的人数未超过社区券名额之前，闲置的社区券不会阻碍社区券的流转，或影响社署向有需要的长者发放社区券。但为维持及进一步提升社区券的使用率，本署认为社署应继续积极邀请新加入《中央轮候册》上的合资格长者申请社区券，并定期（例如每年一次）向持有社区券但不使用的人士了解情况，一方面可收集资料作分析用途，以查找社区券服务是否有可改善之处，另一方面可与个案负责工作员重新检视长者的服务需要，协助他们善用社区券服务，包括拣选合适的认可服务单位或服务组合。

15. 本署亦建议，社署可向认可服务单位索取其轮候名单，并接触其他服务单位尝试为轮候的持券长者作出配对建议，以助长者早日获得所需服务。

16. 此外，社署表示正研究容许持券人同时在多于一间认可服务单位中使用社区券，以增加试验计划的弹性，预计于 2023 年第三季推行有关措施。本署建议该署加紧进行研究及测试，以早日落实改善措施，使长者能更灵活地使用社区券的服务，从而提升社区券的使用率。

应增加中心为本服务的供应

17. 根据社署的资料，截至 2022 年 12 月底，第三阶段试验计划的认可服务单位共提供 12,689 个家居照顾服务（家居为本服务）名额。使用当区认可服务单位的家居为本服务及混合模式服务的持券人共有 4,712 人，而在《中央轮候册》上轮候家居为本服务的共有 4,323 人，本署假设这两类人士相加的人数（即 9,035 人）可视为对家居为本服务的总需求。现时家居为本服务名额能充裕地应付使用者及轮候人士的需要。

18. 在地区供求方面，部分地区的家居为本服务供应并不足以应付正使用该区认可服务单位的服务的人士以及居于该区的轮候服务人士的需要，这些地区为中西区、离岛区、黄大仙区、沙田区、北区及元朗区。另一方面，湾仔区、深水埗区、九龙城区及油尖旺区的家居为本服务供应则似乎过剩（上述地区的服务剩余名额均超过 500 个）。不过，由于不少认可服务单位均提供跨区家居为本服务予各区的长者，而认可服务单位在获准服务的地区提供服务不得向持券人收取额外的交通费，故长者使用有关跨区服

务时毋须额外支付跨区交通费用及时间成本。本署相信，在不同地区的认可服务单位名额可弹性地互补不足的情况下，各区的家居为本服务供求情况应属平衡。

19. 至于日间护理中心服务（中心为本服务）名额方面，截至2022年12月底，试验计划共提供4,191个名额。中心为本服务及混合模式服务的使用者共有3,518人，而在《中央轮候册》上轮候中心为本服务的共有1,771人，两者相加共有5,289人。社署表示一个中心为本服务名额可由多于一名持券人于不同时段或日子使用，故现时的总名额数目未必不足以应付需求。本署并无每个日间中心名额的详细使用情况的资料，故无法就名额供求的确实状况置评。若单就使用者的总人数而言，现时仍有剩余的名额可用。

20. 在地区供求方面，本署按一个名额可服务1.5位长者计算，18区中有6区均出现剩余名额为负数的情况，表示该些地区的中心为本名额不足以应付使用该区认可服务单位的中心为本服务的持券人及该区的轮候人士两者的需要。该些地区是东区、南区、黄大仙区、沙田区，离岛区及元朗区。上述观察亦大致符合社署提供的各地区使用跨区中心为本服务的持券人数目所显示的情况。另一方面，深水埗区、油尖旺区，九龙城区及葵青区的服务供应则较为充裕。

21. 本署理解，日间护理中心在交通安排及服务处所（例如认可服务单位须为每个中心为本服务名额提供5.25平方米的室内面积）等有较多限制，以致只有少数认可服务单位提供跨区中心为本服务，而中心为本服务名额的供应在传统的资助服务中亦面对同样困难。故此，中心为本服务实较难达至各区供求平衡的理想状况。

22. 现时社署会不时检视各区的社区券服务供应是否足够，该署亦会透过认可服务单位分享会和简介会等活动发放地区社区券服务供求资讯，并鼓励机构在长者人口或服务需求较高的地区增加服务供应，以及扩展服务模式。鉴于不少地区的中心为本名额供应仍有不足，加上政府将在试验计划恒常化后逐年增加社区券的名额，本署建议社署继续定期向现有及潜在认可服务机构提供最新的各区社区券服务供求数据及资料，并邀请更多机构于供应较紧张地区开展或扩展服务模式及覆盖范围，从而提供更多中心为本服务名额予当区或跨区长者，回应他们的需要。

23. 为分析地区供求的情况，本署曾向社署索取「居于当区并正使用券的长者人数」的分区数字。社署向本署解释，不应以单一因素，例如「居于当区并正使用券的长者数目」与「当区的服务名额数目」之间的差距，来分析各区的供求情况。现时，该署会考虑各区长者数目、各区家庭收入中位数、各区持券但不用券的长者数目（以持券人地址划分）、各区使用当区服务名额的持券人数目（包含居于当区及他区的长者）、各区认可服务单位的服务使用量高低及变化等资料来分析地区供求情况。

24. 本署接纳社署所指，不应以单一因素，例如居于各区并使用跨区服务的人数多寡来判断地区供求是否平衡。社署使用上段所述的不同数据及资料来考虑地区服务供求情况亦十分合理。不过，本署认为，居于当区并使用社区券的人数无疑更直接地反映了当区长者的需求。事实上，各区持券但不用券的长者数目（以持券人地址划分）只能较间接地反映地区需求，原因是大部分持券但不使用的长者并没有即时的服务需要。至于各区使用当区服务名额的持券人数目（包含居于当区及他区的长者）亦有其不足，因该人数理应不会大于当区的认可服务单位可提供的服务名额数目，或较难显示是否有供不应求的情况。若社署认为上述两项数据有助反映地区需求，则居于当区并正使用券的长者数目（包含使用当区服务人士及使用跨区服务人士）就更应被视为反映地区需求的一项重要数据，本署建议社署将之纳入作分析之用，以令该署的地区供求分析结果更为完整。

应针对欠照顾者的长者加强支援

25. 就向持券人提供协助方面，坊间有意见表示，试验计划的运作复杂，长者未必理解，以致领券后不懂使用，又或买错或用错服务、或是被骗以共同付款形式买了一些未必真正需要的服务，故建议社署应在试验计划中加入个案管理制度，每名持券人应有一名独立的个案经理负责跟进其护理需要，并协助长者及其照顾者配对合适的认可服务单位及服务组合。本署亦有接获类似的公众意见。

26. 现时在试验计划下，是由持券人所选的认可服务单位负责跟进长者的护理需要及配对适合的服务。认可服务单位须在专业人员（即登记／注册护士、物理治疗师、职业治疗师或注册社工）的监察下，与持券人制订「个人护理计划」，按长者的意愿设计服

务组合内容及签订服务组合协议。在开展服务后，服务单位亦须定期（最少每六个月一次）检视长者的护理需要以修订服务内容。

27. 社署要求认可服务单位在上述过程中必须尊重使用者的选择和意愿。社署亦已就制订和执行持券人的个人护理计划订立指引，让认可服务单位遵从。社署职员到认可服务单位进行复核探访时，亦会抽样检查持券人的个人护理计划、检讨报告及使用服务的情况，以确认单位是否有按协议提供服务及完成个人护理计划。

28. 此外，社署在试验计划第二阶段成立中央工作组，与个案负责工作员[2]互相协作，共同支援社区券使用者。社署认为，相比由外界机构负责上述工作，中央工作组熟悉试验计划运作，可更直接和集中地支援持券人和个案负责工作员。持券人及照顾者可向其个案负责工作员或中央工作组寻求协助，包括解答查询、协助长者决定是否申领社区券、因应长者个人情况选择合适的认可服务单位及服务组合、协助长者在有需要时转换认可服务单位等。

29. 本署理解，现时试验计划下有一万多名持券人，人数众多，无论由社署或其他机构逐一为他们提供个案管理服务，均需要大量人手及资源。社署在权衡利弊后，决定由中央工作组、负责工作员及认可服务单位三方分别向持券人提供支援及跟进其长期护理需要，而非委托独立的第三方机构提供个案管理服务，当中自有其对人手及财政的考虑。本署认为，关键是现时的模式能否切实协助长者善用社区券以满足其长期护理需要。

30. 中央工作组现时会在三个时间点主动联络持券人，即获发社区券后一个月仍未使用的长者；有三个月没有使用券的长者；以及离开试验计划的长者，以了解他们不使用券的原因并在有需要时提供协助，例如协助选择合适的服务单位及服务组合等。

31. 此外，中央工作组每年处理持券人、照顾者、负责社工及认可服务单位数以千计的查询，当中大部分涉及试验计划的资料和申请社区券的方法，余下的则涉及选择合适的服务单位及服务组合、转换单位等。上述查询数目由 2017 年的 5,311 个逐渐下跌至 2022 年的 3,064 个，减幅达 42%。

[2] 负责工作员是指在政府或非政府机构营办的服务单位工作而负责协助长者跟进其长期护理服务登记及编配程序的社工。

32. 从上述资料看来，现时中央工作组的工作与一般所理解的个案管理有别，但确能在一定程度上协助持券人或照顾者善用社区券的服务，解决他们在使用社区券时遇到的问题及困难，包括按长者要求提供服务配对方面的协助。中央工作组近年接到的查询数目下降，亦反映长者及相关持份者对社区券的运作及使用渐趋熟悉。

33. 另一方面，社署近年接到与认可服务单位服务有关的投诉并不多，在过去五年只有 18 宗，平均每年 3 至 4 宗，成立及部分成立的投诉亦仅占 9 宗。社署在过去五年亦无接到有关长者在领取社区券后不懂使用、买错/用错服务，或因受骗而购买了不需要的服务的投诉。这显示坊间意见所提及的情况在现时或只属少数。

34. 不过，本港有不少长者没有子女或照顾者，该类持券人在使用社区券时应需要社署或负责工作员提供较多协助。本署认为，既然中央工作组现时处理查询的工作量减少，应有空间可针对没有子女或照顾者的持券人提供更多支援，例如在上述的时间点以外定期主动致电联络他们，以了解他们在使用社区券的情况及适时提供协助。

应增加复核探访的抽样访问人数

35. 为监察认可服务单位的服务质素，社署每年会到各服务单位下的日间护理中心及家居照顾服务使用者家中进行复核探访，检查有关记录、档案及设施，并抽样访问使用者的意见，检视他们的服务记录等文件，以确定服务单位是否符合社署所订的各项要求。社署亦有为执行复核探访的程序制定内部指引及核对表，让职员遵从及记录结果。社署在过去五年向认可服务单位发出的违规事项通知书并不多，仅有 21 张，平均每年约 4 张。社署已按既定程序处理，并确定有关的认可服务单位已纠正违规的情况。

36. 本署派员实地观察社署职员于日间中心及使用者家居如何进行复核探访，确认职员均有按社署的指引及要求仔细审视服务单位的文件记录及提供服务的情况。本署认为，社署复核探访的机制大致上运作畅顺及符合目的。

37. 社署职员在进行复核探访时，会即场抽样访问一至三位日

间护理中心或家居照顾服务的使用者／照顾者，以收集他们对社区券、机构及服务的意见。本署认为，上述访问能让社署了解在服务单位的文件记录以外社区券用家的具体感受及看法，并取得他们对试验计划、机构及服务的真实评价，实有助社署监察服务单位的服务质素，甚至可能是反映试验计划的运作成效的民情探热针。

38. 然而，本署注意到，社署在过去两年进行的复核探访中，几乎每次只访问一位中心为本服务的持券人，家居为本服务方面则有约两至三成的复核探访会访问两位持券人。社署表示，复核探访的抽样访问只是该署收集持券人或照顾者的意见的途径之一，职员在每月发还社区券资助给认可服务单位时，亦会主动联络服务使用量大的持券人，以了解他们的情况。虽然如此，鉴于复核探访是社署每年恒常突击进行，而抽样访问是复核探访的必要程序，提升复核探访的效度对整体服务质素应更有裨益。故此，本署建议社署指示职员日后进行复核探访时应就中心为本及家居为本服务各抽样访问至少两位使用者或其照顾者，以在不需要过多增加人手及资源的情况下，进一步加强对服务质素的监察。

39. 此外，现时社署并无放置收集意见表格于认可服务单位的处所，让长者或照顾者以具名或匿名方式填写对社区券、机构或服务的意见后交给社署。本署亦建议社署采取上述措施，以助监察认可服务单位的服务表现。

应了解持券人转换认可服务单位的原因

40. 试验计划容许持券人按需要自由转换认可服务单位而无需社署批核，这亦是社区券服务比传统资助服务更具弹性的措施之一。根据社署资料，于 2017／18 至 2022／23 年度期间，每年有约 200 至 500 名持券人会转换认可服务单位。但社署并无备存该些持券人转换单位的原因的统计资料。

41. 持券人转换认可服务单位的原因众多，例如搬家、交通安排或个人喜好等，亦可能涉及原有服务单位的服务质素问题。本署认为，既然认可服务单位在持券人不再使用其服务，以及在收纳新持券人提供服务时须通知社署，社署实可在收到有关通知后，联络持券人以了解其转换认可服务单位的原因，若当中涉及原有服务单位的服务质素问题，该署便应作适当跟进，从而改善有关

单位的服务质素。

应确保长者资讯网名额空缺资料定时更新及提升其功能

42. 现时，长者及照顾者可使用社署的「长者资讯网」的「服务搜寻」功能，按居住区域及服务模式搜寻合适的认可服务单位，以取得其联络资料、服务名额及空缺，以及服务项目等资讯。认可服务单位须透过社署为他们开设的专属户口，在服务空缺有变时，最少每两周更新在长者资讯网的「服务空缺」一次。若认可服务单位未有更新其服务空缺资料，资讯网系统会自动发出电邮通知，提醒认可服务单位适时更新资料。

43. 本署在进行主动调查期间，使用「长者资讯网」的「服务搜寻」功能随机搜寻了 10 间认可服务单位，发现当中五间服务单位的「名额及空缺」资料的最后更新日期为三个月前至两年多前不等。就为何会出现上述服务单位的「名额及空缺」资料长时间没有更新的情况，社署解释，部分认可服务单位的服务受 2019 冠状病毒病疫情影响，服务空缺较长时间没有变更，故服务单位无须在资讯网更新相关资料。

44. 本署认为，即使有关服务空缺确实长时间没有变化，认可服务单位仍须按照社署所订的时限透过专属户口提供空缺资料，令长者资讯网显示最新的更新日期，以免令人误会有关空缺资讯早已过期。本署建议，社署应要求认可服务单位务须按时更新名额空缺的资料，该署亦应加强监察服务单位有否遵办。更进一步而言，该署应提升长者资讯网的功能，让持券人或照顾者可查阅服务单位的实时空缺情况，免却他们须逐一致电查询服务单位的麻烦。

45. 就此，社署表示正研究改善现有资讯科技系统及开发电子化服务平台，以提供更便利社区券申请人或持有人的服务和资料。持券人将可实时查阅其社区券的资料、服务记录以及认可服务单位的空缺情况等，而认可服务单位亦可透过电子化服务平台更新服务空缺情况，及提交试验计划的相关文件和申请发还政府津贴等，从而简化相关行政工作。有关系统的优化措施预计将于 2023 年第三季完成。

应多利用报章或电视专访的形式作宣传

46. 社署自推出试验计划后便以不同途径向合资格长者及公众宣传社区券服务，包括举办记者招待会、发新闻公告及网志、于报章及电视台接受访问、于社署网页发放资讯，以及到长者地区中心、长者邻舍中心及长者日间护理中心派发单张及光碟，以介绍试验计划内容及特色。社署又在报章及电视访问中分享真实个案，让长者及其照顾者更深入了解使用社区券的好处。该署于2013年至2022年期间举办了77次地区简介会及分享会，向负责工作员推广社区券服务及提供试验计划的最新资讯。

47. 不过，本署注意到，试验计划以往的传媒宣传途径主要是新闻公告、劳工及福利局局长网志，以及在政府官员出席活动时作宣传，只曾一次使用报章或电视节目访问使用者及照顾者等形式作宣传。本署认为，报章及电视专访的形式除覆盖率较高，亦能让长者及照顾者从真实个案的分享中具体了解到使用社区券的好处（例如长者可弹性安排服务及转换服务单位），宣传效果应较理想。本署建议社署应考虑增加以报章或电视专访真实个案的形式向长者及照顾者宣传社区券服务，从而吸引更多合资格长者使用社区券服务。

本署的建议

48. 本署对社署有以下建议：

(1) 继续积极邀请新加入《中央轮候册》上的合资格长者申请社区券，并定期（例如每年一次）向持有但不使用社区券的人士了解情况，以查找社区券服务是否有可改善之处及与个案负责工作员藉检视长者的服务需要，协助他们拣选合适的认可服务单位或服务组合；

(2) 应向认可服务单位索取轮候长者名单，并接触其他服务单位及有关长者，尝试作出配对建议，以协助长者早日获得所需服务；

(3) 就容许持券人同时在多于一间认可服务单位中使用社区券的措施，加紧进行研究及测试，以早日落实有关措施，使长者能更灵活地使用社区券的服务；

(4) 继续定期向现有及潜在认可服务机构提供最新的各区社区券服务供求数据及资料，并邀请更多机构于供应较紧张地区开展或扩展服务模式及覆盖范围，从而提供更多中心为本服务名额予当区或跨区长者；

(5) 应将居于当区并正使用券的长者数目（包含使用当区服务人士及使用跨区服务人士）纳入作分析地区服务供求情况之用，令分析结果更为完整；

(6) 针对没有子女或照顾者的持券人提供更多支援，例如在既定的联络时间点以外定期主动致电联络他们，以了解他们在使用社区券的情况及适时提供协助；

(7) 指示职员日后进行复核探访时，应就中心为本及家居为本服务各抽样访问至少两位使用者或其照顾者，以进一步加强对服务质素的监察；

(8) 放置收集意见表格于认可服务单位的处所，让长者或照顾者以具名或匿名方式填写对社区券、机构或服务的意见后交给社署；

(9) 在收到持券人离开原有认可服务单位的通知后，联络持券人以了解其转换服务单位的原因，若当中涉及原有服务单位的服务质素问题，便应作适当跟进；

(10) 规定认可服务单位按时更新名额空缺的资料，亦应加强监察服务单位有否遵办。更进一步而言，该署应提升长者资讯网的功能，让持券人或照顾者可查阅服务单位的实时空缺情况，免却他们须逐一致电查询服务单位的麻烦；以及

(11) 考虑增加以报章或电视专访真实个案的形式向长者及照顾者宣传社区券服务，从而吸引更多合资格长者使用社区券服务。

申 诉 专 员 公 署
2023 年 8 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 **Facebook** 及 **Instagram** 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK　　**Instagram.com/Ombudsman_HK**

Executive Summary
Direct Investigation Report

Pilot Scheme on Community Care Service Voucher for the Elderly

Introduction

The Government's current elderly care policy is to promote "ageing in place as the core, institutional care as backup". Introduced in September 2013, the Pilot Scheme on Community Care Service Voucher for the Elderly ("the Pilot Scheme") supports frail elderly persons to age in place under the "money-following-the-user" mode. With its second and third phases entered upon in October 2016 and October 2020 respectively, the Pilot Scheme has been in operation for about a decade. Based on their individual needs, holders of community care service vouchers ("CCS vouchers") can receive day care service and home care service offered by service providers recognised by the Social Welfare Department ("SWD").

2. The Government has continued to review the Pilot Scheme and take enhancement measures, which include increasing the number of CCS vouchers, adopting more flexible service modes and enlisting more organisations to provide services. Meanwhile, there are public views that some elderly persons have insufficient knowledge of the Pilot Scheme while some have never used the services with the vouchers they received. Government data show that between 2013/14 and 2020/21, the total quota of CCS vouchers increased from 1,200 to 8,000. Nevertheless, as at 2020/21, more than 20% of the total number of elderly persons receiving vouchers over the years had left the Pilot Scheme without ever using the services. Moreover, the scheme was still at the try-out stage despite long years of operation.

3. In view of the above, The Ombudsman launched this direct investigation to examine the operational arrangements for the Pilot Scheme, including its service planning, the workflow of processing applications, measures to assist elderly persons to select service providers, monitoring of service quality and utilisation rates, as well as promotion and publicity efforts for the services, and to make recommendations to the Government for improvement where necessary.

Our Findings

Applying for and Using CCS Vouchers

4. Elderly persons eligible for CCS vouchers must have been assessed and recommended for community care services ("CCS") or residential care services ("RCS") under the Standardised Care Need Assessment Mechanism for Elderly

Services[1], and are waitlisted for subsidised CCS and/or RCS on the Central Waiting List for Subsidised Long Term Care ("LTC") Services ("Central Waiting List") without having received any kind of such services.

5. As at December 2022, the monthly floor and ceiling values of CCS vouchers were $4,210 and $10,070 respectively. Subject to their individual needs, elderly persons can purchase any service packages offered by recognised service providers ("RSPs") that are priced between the floor and ceiling voucher values. Subject to the voucher values, RSPs offer services to elderly persons on a monthly basis and apply to the Government for reimbursement of the actual costs. CCS voucher values are adjusted annually based on the Composite Consumer Price Index.

6. CCS are purchased in the mode of co-payment by voucher holders under the "affordable users pay" principle. Elderly persons who can afford less will receive more Government subsidies. The service package values include the amount of co-payment to be made by elderly users. SWD will determine the co-payment category of elderly persons by assessing their financial condition taking into account the household income of the elderly persons and their residing family members and with reference to the quarterly Median Monthly Domestic Household Income released by the Census and Statistics Department. There are six categories of co-payment ranging from 5% to 40% of the service package values.

7. Under the Pilot Scheme, there are three service delivery modes, namely day care centre service (centre-based mode), home care service (home-based mode) and centre-based and home-based service (mixed mode). The scope of services offered to CCS voucher holders includes rehabilitation exercise, nursing care, meal service, personal care, residential respite service, speech therapy service, etc. Voucher holders may switch RSPs depending on their needs without SWD's approval. Currently, there are about 250 RSPs operated by non-governmental organisations receiving Government subventions, non-profit-making organisations/social enterprises and private organisations having experience in providing care services for the elderly.

8. The Chief Executive has stated in the 2022 Policy Address that the Pilot Scheme will be regularised in the third quarter of 2023 and the number of beneficiaries will increase by 50% in phases, from 8,000 at present to 12,000 in 2025/26. The coverage of the Pilot Scheme will also be expanded to include rental of assistive technology products.

9. Having examined the work of SWD, we have the following comments and recommendations.

---

[1] When applying for LTC services, elderly persons are required to undergo the Standardised Care Need Assessment by recognised assessors (including social workers, nurses, occupational therapists, physiotherapists, etc.). When the LTC needs of the elderly are ascertained, they will be matched with appropriate LTC services. CCS and RCS are two major types of subsidised LTC services.

The Pilot Scheme Has Been in Operation and under Review for Years

10. SWD first adopted the "money-following-the-user" mode in the Pilot Scheme, aiming to enhance services through market competition among RSPs. From the perspective of public finance, the principles of "money-following-the-user", "affordable users pay" and "co-payment" can help achieve financial sustainability of CCS. It has been almost a decade since the implementation of the Pilot Scheme. SWD explained that the market was not yet developed when the Pilot Scheme was initially introduced and there were not many RSPs. SWD had spent time to review the scheme and adopted various enhancement measures at different phases in order to explore how best to utilise the new mode and to enhance the scheme progressively.

11. In our opinion, as the operation of the Pilot Scheme is essentially different from that of traditional subsidised services, both the market and elderly persons needed time to understand and familiarise themselves with it. For the first and second phases of the Pilot Scheme, the Sau Po Centre on Ageing of The University of Hong Kong had indeed offered multiple views and suggestions, which were taken on board by SWD in formulating enhancement measures for the next phase of the scheme. Some of the measures such as extending the eligibility of RSPs to include private organisations, increasing the supply and diversity of services, expanding the coverage of the scheme from eight districts to all 18 districts throughout the territory and strengthening local collaboration could not be achieved immediately. Hence, we find it understandable for SWD to have taken a relatively long period of time to test the measures and operation of the Pilot Scheme for enhancement.

A Multi-pronged Approach Is Needed to Improve the Utilisation Rate

12. SWD's statistics showed that the utilisation rate, calculated as the percentage of the number of voucher holders actively using the services over the quota of vouchers, was around 60% in Phase 2 of the Pilot Scheme, and that in Phase 3 increased from 59% in 2020/21 to 78% in 2021/22 and further to 86% as at the end of December 2022. The utilisation rate has been gradually improving, which should be attributable to the fact that since Phase 3, SWD has started to invite all eligible elderly persons on the Central Waiting List to apply for CCS vouchers and to issue more vouchers than the quota under the scheme. While the quota for Phase 3 was set at 8,000, there were 10,046 valid vouchers issued by SWD as at the end of December 2022, of which 6,851 were being used by participants to purchase services offered by RSPs. SWD's proactive steps to send invitation letters to eligible elderly persons and issue CCS vouchers have been effective in lifting the utilisation rates, thus better utilising the voucher quota. We find SWD's practice worthy of recognition.

13. On the other hand, our investigation revealed that many elderly persons waitlisted for LTC services on the Central Waiting List actually applied for CCS vouchers to meet potential needs before they were granted traditional subsidised services. In fact, this is in line with SWD's positioning of CCS vouchers as an additional option for elderly persons waitlisted for services on the Central Waiting List to receive

assistance with the CCS vouchers issued when necessary.

14. As SWD pointed out, RSPs apply for reimbursement of subsidies on an accountable basis under the Pilot Scheme. Unused CCS vouchers, therefore, will not waste public money or occupy resources of RSPs. We understand that unused CCS vouchers will not obstruct the turnover of vouchers or SWD's issuance of vouchers to elderly persons in need as long as the voucher holders do not outnumber the voucher quota. Nevertheless, for maintaining and even improving the utilisation rate of CCS vouchers, we consider that SWD should continue with its endeavours to encourage eligible elderly persons newly added to the Central Waiting List to apply for CCS vouchers, and regularly (e.g. once every year) approach those voucher holders who have not used the vouchers received. This would facilitate SWD's collation of information for analysis and identification of potential areas for service improvement, while enabling the Department to re-examine the elderly persons' service needs in collaboration with the responsible workers, so as to help them better utilise the vouchers, including choosing suitable RSPs or service packages.

15. We also recommend that SWD obtain from RSPs the waiting list for their services, approach other RSPs and the voucher holders on the list and attempt to make matching suggestions so that those elderly persons can receive necessary services as soon as possible.

16. Moreover, SWD indicated that it is exploring the feasibility of allowing voucher holders to purchase services from more than one RSP concurrently to allow more flexibility under the Pilot Scheme. The measure is expected to be implemented in the third quarter of 2023. We recommend that SWD expedite its study and test for early implementation so that elderly persons can enjoy services under the scheme more flexibly, thereby improving the utilisation rate of CCS vouchers.

Supply of Centre-based Services Should be Increased

17. According to SWD's information, RSPs offered a total of 12,689 home care service (home-based services) places in the third phase of the Pilot Scheme as at the end of December 2022. While there were a total of 4,712 elderly persons using home-based services and the mixed mode of centre-based and home-based services offered by RSPs in their respective districts, 4,323 elderly persons were waitlisted for home-based services on the Central Waiting List. We assume that the sum of these two types of elderly (i.e. 9,035 persons) represents the aggregate demand for home-based services. At present, the capacity of home-based services can abundantly accommodate the needs of voucher users and those on the waiting list.

18. As regards the local supply and demand, some districts had excessive demand for home-based services from elderly persons using the services provided by RSPs in their respective districts and those residing in the districts and waitlisted for such services. Those districts were the Central and Western District, Islands District, Wong Tai Sin District, Sha Tin District, the North District and Yuen Long District. On the

contrary, Wan Chai District, Sham Shui Po District, Kowloon City District and Yau Tsim Wong District appeared to have surplus supply of home-based services (each with over 500 places more than needed). Nevertheless, as many RSPs offer cross-district home-based services to elderly persons from various districts and RSPs cannot charge users extra cost for travelling to the districts they are allowed to serve, using cross-district services does not incur extra transportation and time costs for elderly users. We believe that the demand and supply of home-based services can maintain a balance among districts given service places of RSPs of different districts can flexibly complement one another.

19. As at the end of December 2022, 4,191 places for day care centre services (centre-based services) were provided under the Pilot Scheme. While there were 3,518 users of centre-based services and mixed mode of home-based and centre-based services, 1,771 persons were waitlisted for centre-based services on the Central Waiting List, making up a total of 5,289 elderly persons in need of centre-based services. SWD explained that a place for centre-based services could be used by more than one voucher holder in different time slots or on different days. That means the total number of service places might not be insufficient to meet the demand. In the absence of detailed information on the utilisation status of each service place, we could not comment on the actual situation of demand and supply of service places. Considering only the total number of users, there is still a surplus of service places for the time being.

20. As regards the demand and supply of centre-based services at district level, there was a deficit of service places in six districts out of the 18 districts over the territory, namely the Eastern District, the Southern District, Wong Tai Sin District, Sha Tin District, Islands District and Yuen Long District, assuming that one service place could accommodate 1.5 elderly persons. This shows that the supply of centre-based service places of those districts could not meet the demand of voucher holders using services of RSPs of those districts and elderly persons waitlisted for such services in those districts. This observation is generally in line with SWD's data on the number of voucher holders in various districts using cross-district centre-based services. On the other hand, in Sham Shui Po District, Yau Tsim Mong District, Kowloon City District and Kwai Tsing District, the supply of relevant services is relatively sufficient.

21. We understand that there are more constraints in transport arrangements and premises for day care centres. For example, RSPs must provide an indoor area of 5.25 square metres for each place of centre-based services. Hence, only a few RSPs could offer cross-district centre-based services. The centre-based service supply of traditional subsidised services is subject to similar constraints. As such, it is more difficult to balance the demand and supply of centre-based services at district level.

22. SWD regularly examines the adequacy of CCS voucher services in various districts and provides updates on local service availability in sharing sessions and briefings for RSPs. Besides, SWD encourages organisations to offer more services and extend their service modes in districts with a larger elderly population or greater service demand. In view of the insufficiency of centre-based service places in a number of

districts, coupled with the Government's initiative to regularise the Pilot Scheme and increase the quota progressively, we recommend that SWD continue to regularly provide up-to-date statistics and information about the supply and demand of CCS voucher services in each district to existing and potential RSPs. SWD should also invite more organisations to offer services or extend the modes and coverage of services in districts with keen demand so that more centre-based service places can be provided to address the needs of local or cross-district elderly users.

23. For analysing the demand and supply at district level, this Office has requested SWD to provide statistics on the number of active voucher holders residing in each district. SWD explained that such analysis should not rely on one single factor such as the difference between the number of active voucher users living in each district and the service places provided in that district. Currently, SWD takes into account a number of factors when analysing the local demand and supply of services. These factors include the size of the elderly population, the median household income, the number of inactive voucher holders (categorised by the address of voucher holders), the number of voucher holders using service provided in a district (including elderly persons living in that district and those coming from other districts), the utilisation rates of RSPs' services and changes in the rates of each district.

24. We accept SWD's view that whether the supply of services could meet the demand should not be judged by one single factor like the number of active voucher holders residing in a district but using services in other districts. We also find it reasonable for the Department to have used the aforesaid data and information to examine the local demand and supply of services. Nevertheless, we consider that the number of active voucher holders residing in each district should reflect more directly the local demand for CCS voucher services. As a matter of fact, the number of inactive voucher holders of each district (categorised by the address of voucher holders) could only reflect the local demand indirectly because most of the inactive voucher holders do not have immediate needs for such services. Moreover, the number of voucher holders using services provided in a district (including elderly persons residing in that district and those coming from other districts) has its limitation because that number of voucher holders is unlikely to exceed the service places offered by RSPs in the district, making it hard to reflect any excessive demand for service places. If SWD considers that the above two pieces of data could reflect the local demand for services, then the number of active voucher holders residing in each district (including elderly persons using local services and those using cross-district services) should be regarded as even more significant in reflecting the local demand. We recommend that SWD incorporate such data in the analysis of the demand and supply of services at district level for a more comprehensive result.

Elderly Persons without Carers Should Be Given More Assistance

25. There are views that elderly persons may not understand the complicated operation of the Pilot Scheme. Hence, they do not know how to use the vouchers received, or they would purchase or use the wrong services. They may also be lured to

purchase unnecessary services by co-payment. As a result, some suggest that SWD introduce a case management system to the Pilot Scheme and assign an independent case manager to follow up on the care needs of each voucher holder, and assist the elderly persons and their carers to identify suitable RSPs and service packages. This Office has also received similar views from members of the public.

26. According to the existing arrangement of the Pilot Scheme, the RSPs selected by the voucher holders have to follow up on their care needs and arrange suitable services for them. RSPs should formulate an individual care plan ("ICP") for a voucher holder and devise a service package based on the wish of the elderly person and sign a service package agreement with him/her under the supervision of professionals (i.e. enrolled/registered nurses, physiotherapists, occupational therapists or registered social workers). After starting the service, RSPs should also review the care needs of the elderly person at regular intervals (at least once every six months) so as to modify the services.

27. SWD requires that RSPs must respect the choice and will of voucher holders in the aforesaid process. SWD has also set out guidelines on how RSPs should formulate and implement ICPs for voucher holders. When conducting service monitoring visits at the premises of RSPs, SWD's staff will randomly check the ICPs of voucher holders, review their reports and service records to ascertain whether the RSPs have provided services and completed the ICPs as agreed.

28. Moreover, SWD set up a Centralised Team in the second phase of the Pilot Scheme to support voucher holders in collaboration with responsible workers[2]. SWD considered that compared with other external organisations, the Centralised Team, being familiar with the operation of the Pilot Scheme, should be able to support voucher holders and responsible workers in a more direct and focused manner. Voucher holders and carers can approach responsible workers or the Centralised Team for assistance, which includes answering their enquiries, helping them to decide whether they should apply for CCS vouchers, selecting RSPs and service packages that best suit their needs, and helping elderly persons to switch RSPs where necessary.

29. Currently, there are more than 10,000 voucher holders under the Pilot Scheme. We understand that it requires tremendous manpower and resources to provide individual case management service to such a large number of elderly persons, no matter it is SWD or other organisations that take up the work. Having weighed the pros and cons, SWD decided that the responsibility of assisting voucher holders and following up on their LTC needs should be shared by the Centralised Team, responsible workers and RSPs, instead of assigning an independent third party to offer case management service. SWD must have taken manpower and financial factors into account before making the decision. In our opinion, the crux is whether the current mode can help elderly persons to make good use of CCS vouchers to meet their LTC needs.

[2] Responsible workers refer to social workers working for the service units under the Government or non-governmental organisations, who are responsible for assisting elderly persons by following up on their registration and allocation of LTC services.

30. The Centralised Team will proactively contact voucher holders on three particular occasions: one month after the elderly person has received but yet to use the vouchers; three months have passed but the elderly person has yet to use the vouchers; and when the elderly person quits the Pilot Scheme. The team will find out why voucher holders do not use the vouchers and offer them assistance where necessary. For example, the team can help the elderly persons to select suitable RSPs and service packages.

31. Each year, the Centralised Team handles thousands of enquiries from voucher holders, carers, responsible workers and RSPs, the majority of which are enquiries about the Pilot Scheme and how to apply for CCS vouchers, with the rest concerning the selection of suitable RSPs and service packages and switching RSPs, etc. The number of enquiries decreased by 42% from 5,311 in 2017 to 3,064 in 2022.

32. Based on the above information, the work of the Centralised Team is different from what case management is generally perceived. Nevertheless, the team's work can indeed help voucher holders or carers to a certain extent to make the best out of the voucher services and assist them in resolving problems with using vouchers, including finding services that best suit their needs. In recent years, the Centralised Team has received fewer enquiries, indicating that elderly persons and stakeholders concerned have become more familiar with the operation and usage of CCS vouchers.

33. On the other hand, there have been fewer complaints against RSPs. SWD received only 18 complaints in the past five years, on average three to four complaints per year. Only nine of them were substantiated or partially substantiated. During the same period, SWD did not receive any complaints about elderly persons not knowing how to use CCS vouchers, purchasing/using wrong services, or being lured into purchasing unnecessary services. This shows that the situation mentioned in the public views may be individual cases only.

34. Nevertheless, many elderly persons in Hong Kong do not have children or carers, and they are in need of greater assistance from SWD or responsible workers when using CCS vouchers. In our opinion, as the Centralised Team has reduced workload on handling enquiries, it should have more capacity to support voucher holders without children or carers. For example, the Centralised Team could telephone them regularly in addition to the three aforesaid occasions to understand how they have been using the vouchers and offer assistance where necessary.

More Random Interviews Should be Arranged during Service Monitoring Visits

35. Each year, SWD carries out service monitoring visits at day care centres under RSPs and the home of users receiving home care services to monitor the service quality of RSPs. During the visits, SWD will examine relevant records, files and facilities, as well as conduct random interviews with users and check their service records, to ensure that RSPs have met all the requirements of SWD. The Department has also formulated internal guidelines on the procedures for conducting service

monitoring visits and a checklist to facilitate staff's discharge of duties and recording of the results. In the past five years, SWD issued only 21 notices of irregularity, on average four notices per year. SWD had handled the cases in accordance with the established procedures and confirmed that the RSPs concerned had rectified the irregularities.

36. Our staff have observed how SWD staff performed service monitoring visits at day care centres and elderly users' home. We reckon that SWD's staff acted in accordance with the Department's guidelines and requirements and carefully examined RSPs' records and provision of services. We consider that SWD's mechanism of service monitoring visits operated smoothly in general and served its purposes.

37. During the service monitoring visits, SWD will randomly interview on the spot one to three users of day care centres or home care services or their carers to gather their feedback on CCS vouchers, service providers and services. In our view, the interviews enable SWD to learn about the experience and views of voucher users as well as their genuine comments on the Pilot Scheme, service providers and services, beyond the paper records kept by RSPs. This will help SWD monitor the service quality of RSPs and even gauge public feedback on the effectiveness of the Pilot Scheme.

38. We, however, notice that SWD interviewed only one voucher holder of centre-based services in nearly all the service monitoring visits of the past two years. Regarding home-based services, two voucher holders were interviewed in about 20% to 30% of the service monitoring visits. According to SWD, random interviews with voucher holders or carers during the visits is only one of the Department's means of collecting their feedback. When processing the reimbursement of subsidies to RSPs every month, SWD's staff will also proactively contact voucher holders with heavy usage of services to understand their situation. That said, since SWD's service monitoring visits are unannounced and carried out annually, and conducting random interviews with users is an essential part of the process, improving the effectiveness of service monitoring visits should be more conducive to the enhancement of the overall service quality. Hence, we recommend that SWD instruct its staff to conduct random interviews with at least two users or their carers during service monitoring visits for both centre-based services and home-based services, so as to step up its monitoring of the service quality without requiring excessive additional manpower and resources.

39. Currently, SWD does not place any opinion survey forms at the premises of RSPs to allow elderly persons or carers to make identified or anonymous submission of views on CCS vouchers, service providers or services. We, therefore, recommend that SWD introduce this measure to facilitate its monitoring of RSPs' performance.

Reasons for Switching RSPs by Voucher Holders Should Be Examined

40. Under the Pilot Scheme, voucher holders can freely switch RSPs based on their needs without obtaining SWD's approval. This is one of the initiatives making CCS voucher services more flexible than traditional subsidised services. SWD's information showed that between the years of 2017/18 and 2022/23, about 200 to 500

voucher holders switched RSPs each year. SWD, however, has not maintained statistical information on the reasons for their change.

41. Voucher holders may switch RSPs for a number of reasons such as moving home, transportation or personal preference. It may also be due to the service quality of the original RSPs. As RSPs are required to notify SWD of any voucher holders quitting the services or any new enrolments, we find it feasible for SWD to approach the voucher holders concerned upon receiving such notifications in order to understand their reasons for switching RSPs. In case it is due to the service quality of the original RSP, SWD should duly follow up and urge the RSP concerned for improvement.

Updates on Vacancy for Service Places Should Be Regularly Provided on SWD's Elderly Information Website and Its Function Should Be Upgraded

42. At present, elderly persons and carers can use the search engine on SWD's Elderly Information Website to look for suitable RSPs by district and service delivery mode, and get the contact information, the number of service places and vacancy as well as service items of RSPs. By using an exclusive account established by SWD, RSPs are required to update the vacancy for service places on the website at least on a fortnightly basis in case of changes in the availability of services. If RSPs do not update their vacancy for service places, the website system will automatically send an email reminder to alert them to provide updates in a timely manner.

43. During our investigation, we used the search engine on SWD's Elderly Information Website to randomly check information about 10 RSPs and found that the information on the number of service places and vacancy of five of these RSPs were last updated three months to more than two years ago. As regards such long delay in updating the said information, SWD explained that the COVID-19 pandemic had affected the provision of services by some RSPs, and the vacancy for service places had remained unchanged for a long period of time. Accordingly, the RSPs needed not update the relevant information on the website.

44. In our opinion, even if the vacancy for service places had indeed remained unchanged for a long time, the RSPs should still have provided relevant information via the exclusive account according to the time frame set by SWD. The Elderly Information Website would then have shown the time of the latest update, thus avoiding a misunderstanding that the information had expired. We recommend that SWD require RSPs to provide timely updates on the vacancy for service places. SWD should also step up its monitoring of RSPs' compliance with the requirement. As a further measure, SWD should modify the functions of the website so that voucher holders or carers can check the real-time vacancy for service places, saving them the trouble of calling individual RSPs for such information.

45. In this regard, SWD indicated that it is exploring how the information technology system can be improved and the feasibility of developing an electronic platform for providing service and information to applicants or voucher holders more

conveniently. Voucher holders can then process real-time checks on information about their vouchers and service records as well as the vacancy for service places of RSPs. On the other hand, RSPs can also update the vacancy for service places via the electronic platform and submit relevant documents and applications for reimbursement of subsidies to SWD so as to streamline the administrative work. The enhancement measure for the system is expected to be completed in the third quarter of 2023.

Make Better Use of Newspaper or Television Interviews for Publicity

46. Since the launch of the Pilot Scheme, SWD has been using various channels to promote CCS voucher services among eligible elderly persons and members of the public and explain the details and key features of the Pilot Scheme, including holding press conferences, publishing press releases and blogs, accepting newspapers and television interviews, releasing information on SWD's website and distributing leaflets and CD-ROMs at district elderly community centres, neighbourhood elderly centres and day care centres for the elderly. SWD has also cited real cases in the newspapers and television interviews to highlight the advantages of CCS vouchers to elderly persons and their carers. Between 2013 and 2022, SWD organised 77 district-based sessions to promote CCS voucher services to responsible workers and provide updates on the Pilot Scheme.

47. That said, we notice that the major publicity means of the Pilot Scheme have been press releases, articles on the Secretary for Labour and Welfare's blog and promotional speeches of government officials when they attended events. There was only one occasion where the Pilot Scheme was publicised through newspaper and television interviews with users and carers. We consider that newspaper and television interviews can reach more audience and help elderly persons and carers better understand the advantages of CCS vouchers (for example, the flexibility that elderly persons can enjoy in arranging services and switching RSPs) through real cases. Hence, this kind of publicity should be more effective. We recommend that SWD consider arranging more newspaper or television interviews with real cases cited to promote voucher services among elderly persons and carers, so as to attract more eligible elderly persons to use such services.

Our Recommendations

48. The Ombudsman has made the following recommendations to SWD:

(1) continue with its endeavours to encourage eligible elderly persons newly added to the Central Waiting List to apply for CCS vouchers, and regularly (e.g. once every year) approach those voucher holders who have not used the vouchers received in order to identify potential areas for service improvement and re-examine elderly persons' service needs in collaboration with responsible workers and help them choose suitable RSPs or service packages;

(2) obtain from RSPs the list of elderly persons waiting for their services, approach other RSPs and the voucher holders on the list and attempt to make matching suggestions so that those elderly persons can receive necessary services as soon as possible;

(3) expedite its study and test on allowing voucher holders to purchase services from more than one RSP concurrently for early implementation so that elderly persons can enjoy services under the scheme more flexibly;

(4) continue to regularly provide up-to-date statistics and information about the supply and demand of CCS voucher services in each district to existing and potential RSPs, and invite more organisations to offer services or extend the modes and coverage of services in districts with keen demand so that more centre-based service places can be provided to local or cross-district elderly users;

(5) incorporate the number of active voucher holders residing in each district (including elderly persons using local services and those using cross-district services) in the analysis of the demand and supply of services at district level for a more comprehensive result;

(6) provide more support to voucher holders without children or carers by, for example, proactively telephoning them on occasions other than the standard contact time points, so as to understand how they have been using the vouchers and offer assistance where necessary;

(7) instruct its staff to conduct random interviews with at least two users or carers during service monitoring visits for both centre-based services and home-based services, so as to step up the monitoring of the service quality;

(8) place opinion survey forms at the premises of RSPs to allow elderly persons or carers to make identified or anonymous submission of views on CCS vouchers, service providers or services to SWD;

(9) upon receiving notification of voucher holders' leaving the original RSPs, approach the voucher holders concerned to understand their reasons for switching RSPs. In case it is due to the service quality of the original RSPs, SWD should duly follow up on the matters;

(10) require RSPs to provide timely updates on the vacancy for service places and step up the monitoring of their compliance with the requirement. As a further measure, SWD should modify the functions of the Elderly Information Website to allow voucher holders or carers

to check the real-time vacancy for service places, saving them the trouble of calling individual RSPs for such information; and

(11) consider arranging more newspaper or television interviews with real cases cited to promote voucher services among elderly persons and carers, so as to attract more eligible elderly persons to use such services.

Office of The Ombudsman
August 2023

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

1

引言

背景

1.1 推广「居家安老为本，院舍照顾为后援」是政府现行的安老政策。政府在 2013 年 9 月推出「长者社区照顾服务券试验计划」（「试验计划」），以「钱跟人走」的模式，支援体弱长者居家安老。试验计划分别在 2016 年 10 月及 2020 年 10 月进入第二及第三阶段，整项试验计划至今已实施约 10 年。持长者社区照顾服务券（「社区券」）的长者可按个人需要，获社会福利署（「社署」）认可的服务单位提供日间护理和家居照顾服务（例如个人照顾、复康运动、膳食服务），以及住宿暂托服务。

1.2 政府持续检讨试验计划及采取优化措施，包括增加社区券数目、采取更具弹性的服务模式及邀请更多机构参与提供服务。与此同时，社会上有意见指有长者对试验计划缺乏认识，亦有长者在领取社区券后没有使用服务。政府的数据显示，在 2013／14 至 2020／21 年度期间，社区券的总数由 1,200 张增加至 8,000 张，但截至 2020／21 年度累计获发社区券的人数中，有超过两成长者在领券后未有使用服务便离开试验计划。此外，计划实施多年，却仍在试验阶段。

1.3 有鉴于此，申诉专员展开这项主动调查，旨在审研试验计划的运作安排，包括服务规划、审批申请的流程、协助长者选择服务提供者的措施、服务质素及使用率的监察，以及服务推广及宣传工作等，并在有需要时向政府提出改善建议。

调查过程

1.4 2021年11月25日，本署根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条向社署展开主动调查。12月2日，本署发出新闻稿，邀请公众就此课题提供意见。

1.5 本署合共收到11份公众意见，当中有市民/持分者反映试验计划的资讯及宣传不足，长者、照顾者及负责长者福利工作的人员均对计划不太了解，以致长者及照顾者不太清楚如何妥善使用社区券及选择服务。此外，亦有市民/持份者认为社署的巡查只着重检查文件；认可服务单位的服务名额空缺资料不准确、服务质素参差，职员态度及销售手法欠佳；以及居于偏远位置的长者难以前往日间中心使用服务。另有不少市民/持份者对试验计划提出建议，包括社署应采用个案管理模式、加强协助欠缺家人支援的长者、下调社区券券值下限、增加社区券涵盖的服务种类、公开计划的检讨报告内容、加强对认可服务单位的服务质素的监管等。

1.6 2023年6月6日，本署将调查报告草拟本送交社署置评，并于6月26日收到该署的回复。经考虑及适当纳入社署的意见后，本署于8月14日完成这份报告。

2

试验计划简介 —— 社区券的申请及使用

试验计划简介

2.1 社署推行的「安老服务统一评估机制」及《资助长期护理服务中央轮候册》(「《中央轮候册》」),提供一站式的统一评估及登记,以集中处理为长者而设的长期护理服务的申请、轮候和服务编配。长者在申请长期护理服务时,均需接受「安老服务统一评估」,经认可评估员(包括社工、护士、职业治疗师、物理治疗师等)评估确定其长期护理需要后,才可根据评估结果申请获配对的长期护理服务。资助长期护理服务主要分为社区照顾服务及院舍照顾服务两类。

2.2 试验计划的目的是为《中央轮候册》上正在轮候资助长期护理服务并留在社区生活的长者,提供多一个社区照顾服务的选项,协助他们居家安老。

2.3 社署获奬券基金拨款于 2013 年 9 月推出试验计划,提供 1,200 张社区券给合资格长者。社署于 2016 年 10 月及 2020 年 10 月推行试验计划的第二及第三阶段,并逐步将社区券数目增至第三阶段的 8,000 张。试验计划采用「钱跟人走」的资助模式,让合资格长者因应个人需要,使用社区券于认可服务单位购买合适的社区照顾服务。

社区券的券值

2.4 试验计划第一至第三阶段的社区券名额及券值如下：

表 1：试验计划各阶段的社区券名额及券值

试验计划阶段	推出时间	社区券名额	社区券价值（每月）
第一阶段	2013 年 9 月	1,200 张	单一券值$5,800（2013／14 年度价格水平）
第二阶段	2016 年 10 月	由 3,000 张逐年增加至 7,000 张	提供 5 个券值，分别为$3,600、$5,200、$6,500、$7,300 及$8,600（2016／17 年度价格水平）
第三阶段	2020 年 10 月	8,000 张	只设最低及最高券值，即 $4,210 至 $10,070（2022／23 年度价格水平）

2.5 截至 2022 年 12 月，社区券的最低及最高面值分别为每月 4,210 元及 10,070 元，长者可按其需要选择购买任何在最低至最高面值内的服务组合。认可服务单位会向长者按月提供等值的服务。若长者所选择的服务组合未达至社区券的最高面值，余下的社区券价值不会结转至随后的月份。社区券价值会根据综合消费物价指数按年调整。

2.6 社署表示，社区券使用者获得的服务与传统资助社区照顾服务类同，故该署在订定社区券的价值时参考了传统资助服务的成本。现时传统资助日间护理服务和家居照顾服务的成本预算分别为每人每月 12,191 元及 9,590 元（2022／23 年度修订预算）。社署在订定最低的社区券价值时，参照了现时传统资助服务下最低服务使用量，以确保社区券使用者能获得最基本的社区照顾服务。每位服务使用者于 2021／22 年度每月平均向认可服务单位购买的服务面值约为 5,700 元，反映目前社区券面值金额已足够为社区券使用者购买所需的服务组合。社署相信，在一般情况下，社区券持

有人使用低于最低券值的服务未必能满足其基本需要。社署并无备存社区券持有人(「持券人」)使用的服务券价值的分布。

2.7 不过,因应部分社区券使用者在 2019 冠状病毒病疫情期间减少使用服务的情况,社署自 2020 年 2 月起接受他们按其需要,使用低于社区券最低面值的服务组合。虽然现时疫情已缓和,社会亦渐趋复常,但社署暂时仍会维持上述措施,以保留弹性让长者慢慢恢复购买所需的服务组合。

共同付款级别

2.8 持券人是以「共同付款」的模式购买社区照顾服务。社署表示,「共同付款」是以能者多付为原则,让负担能力较低的长者获得较多的政府资助。社区券的服务组合价值已包括长者的共同付款部分。社署会根据长者及同住家人(即在港的同住父母、子女及夫妻)的收入进行经济状况审查,并参考政府统计处按季度更新的家庭住户每月收入中位数,以厘定该长者的共同付款级别,而长者家庭住户的资产并不计算在内。共同付款级别分为六级,即服务组合价值的 5%、8%、12%、16%、25%及 40%。长者在开始使用服务时,才需向所选择的认可服务单位按月缴付共同付款金额。政府会向认可服务单位支付服务组合价值的余额。以下是在第三阶段试验计划下社区券持有人的共同付款级别的分布:

表 2:第三阶段试验计划下社区券持有人的共同付款级别的分布(截至 2022 年 12 月底)

共同付款级别	共同付款比率	累计人数(括号内为占总人数的百分比)
I	5%	2,401 (14.7%)
II	8%	8,196 (50.3%)
III	12%	1,428 (8.8%)
IV	16%	1,644 (10.1%)
V	25%	308 (1.9%)
VI	40%	2,304 (14.2%)
总计		**16,281 (100%)**

(注:上述累计人数包括曾使用社区券、已离开计划及未曾使用社区券的持有人)

申请及审批社区券的程序

2.9 合资格申请社区券的长者必须为在社署「安老服务统一评估机制」下被评定为适合社区照顾服务或院舍照顾服务，并正在《中央轮候册》轮候资助社区照顾服务及／或院舍照顾服务，而尚未接受上述服务的人士。

2.10 社署辖下社区券办事处（「社区办」）过往会按照合资格长者长期护理服务的申请日期的先后次序，分批次向他们发信邀请他们申请社区券。自第三阶段试验计划在 2020 年 10 月开始，由于政府增拨资源，所有合资格长者均可申请社区券而毋须轮候，试验计划遂开放予所有在《中央轮候册》的合资格长者申请。截至 2022 年 12 月底，社署于试验计划第三阶段下向接近 36,000 名合资格长者发出邀请信。该署在第三阶段计划下共收到 10,253 位合资格长者的社区券申请。

2.11 社区办的邀请信夹附试验计划的简介、服务范围、宣传单张、共同付款级别表及申请表，让长者及其照顾者了解试验计划的详情。同时，长者的负责工作员[1]亦会收到邀请信副本，以便他们在有需要时向有关长者提供协助。

2.12 社区办会在收到申请表后的五个工作天内确认收到申请。一般而言，社区办由审批至通知申请结果约需二至四星期。该办会在收到的申请中抽样进行家庭收入审查，以厘定其共同付款级别。长者如需接受抽样审查，该办会另函通知长者须就其申请表上申报的资料提交证明文件副本，其负责工作员亦会收到通知书副本，以便他们协助长者递交所需文件。办事处在收妥所需文件后的 10 个工作天内通知长者审查结果，并向他／她发出社区券证明书、社区券证明书持有人须知，以及一份服务其居住区域的认可服务单位的名单及资料，持券人及其照顾者可从中选择及联络合适的服务单位，购买长者社区照顾服务。有关负责工作员亦会收到发券通知书副本，以便他们协助长者或照顾者选择认可服务单位和服务组合。

2.13 长者在获发社区券证明书后，社署会将其在《中央轮候册》上长期护理服务的申请更改为「非活跃个案」处理。长者如有需要

[1] 负责工作员是指在政府或非政府机构营办的服务单位工作而负责协助长者跟进其长期护理服务登记及编配程序的社工。

可向负责工作员提出要求，重新启动其在《中央轮候册》上的轮候状态，将已列为「非活跃个案」更新为「活跃个案」，而其轮候位置亦会以原本的申请日期为准。

2.14 社区办的中央工作组（有关中央工作组的成立及职责详见本报告**第 5.4 至 5.6 段**）会在长者获发社区券后的一个月内主动联络他们或照顾者，了解长者在使用社区券方面有否遇到困难。

2.15 社署表示，由于该署在收到申请后只会审查长者及同住家人的经济状况以订定其共同付款级别，故此过往并无不获批的申请。

2.16 若社区券证明书持有人于社区券证明书签发后三个月内，仍未行使社区券证明书向任何认可服务单位购买长者社区照顾服务，相关社区券证明书将会失效。

2.17 社署表示，过去两年，部分社区券服务受到 2019 冠状病毒病疫情影响，有部分持券人或照顾者担心长者在使用社区券服务时会增加其感染风险而选择暂停使用服务。在疫情严峻时（例如 2022 年 2 月至 3 月期间），部分认可服务单位（包括超过 70 间日间护理中心）因有员工及服务使用者相继确诊而须暂停服务。社署因此作出弹性安排，容许未曾使用社区券的持有人继续持有社区券，并待疫情较稳定时才使用社区券服务。虽然现时疫情已缓和，社会亦渐趋复常，但社署暂时仍会维持上述措施。

家庭住户入息审查

2.18 社署表示，在试验计划初期，该署每收到 10 个申请便随机抽样一个申请进行家庭入息审查，即总申请宗数的 10%，以确定长者的共同付款级别。自 2017 年起，抽样审查的比例提高至每收到八个申请便随机抽样一个申请进行审查，即总申请宗数的 12.5%。

2.19 社署在检视家庭住户入息审查的个案时，发现不少申请人在填写申请表时，其申报的长者与同住家庭成员的人数跟实际情况有出入，故每月家庭入息有多报或少报的情况。社署于 2020／21 至 2022／23 年度的家庭入息审查中发现少报或错报家庭入息的申请人占被抽查申请人总数的 31%至 38%，有关详情如下：

表 3：社署近年就试验计划进行家庭入息审查的结果

年度	审查后被发现少报 / 错报家庭入息的申请个案 (括号内为占该年度发现少报/错报个案总数的百分比)			
	共同付款级别应调低的个案数目	共同付款级别不变的个案数目	共同付款级别应调高的个案数目	个案总数
2020/21	36 (28%)	82 (64%)	10 (8%)	128 (100%)
2021/22	53 (27%)	130 (66%)	15 (7%)	198 (100%)
2022/23 (截至 2022 年 12 月底)	25 (23%)	81 (73%)	5 (4%)	111 (100%)

2.20 综合**第 2.19 段及表 3** 可见，经审查后发现少报 / 错报家庭入息的申请个案中，共同付款级别应调高的个案数目并不多，大约只占该年度被抽查个案总数的 1.5%至 2.5%；而绝大部份被发现少报 / 错报家庭入息的个案的共同付款级别均应调低或不变。

2.21 在过去三年的家庭住户入息审查中，社署发现少报家庭入息的个案所涉的每月金额最高为 48,221.80 元。在该个案中，由于该长者在申请表格上申报的家庭入息已达最高共同付款级别（即第六级别），故其申请结果仍维持于最高共同付款级别而无需更改。

选择认可服务单位及服务组合

2.22 在试验计划下，持券人可选择以下服务模式：

（1） 单一日间护理中心服务（中心为本模式）；
（2） 单一家居照顾服务（家居为本模式）；或
（3） 中心及家居照顾服务（混合模式）。

社区券的服务范围包括复康运动、护理服务及个人照顾服务。自第二阶段试验计划起，部分认可服务单位亦提供住宿暂托服务；在 2019 / 20 年度及 2020 / 21 年度，试验计划分别增设言语治疗服务及软餐服务。

2.23 试验计划现时有约 250 个认可服务单位，由具备提供长者照顾服务经验的津助非政府机构、非牟利机构／社会企业及私营机构营运。各认可服务单位所提供的服务模式及服务范围各有不同，持券人可直接向各认可服务单位查询详情、浏览社署网页或社署「长者资讯网」[2]，以了解试验计划的参加资格、申请方法、服务范围及模式、认可服务单位及其服务资料等。长者资讯网设有「服务搜寻」功能，长者及其照顾者可按居住区域及服务模式搜寻合适的认可服务单位，并取得其联络资料、服务名额及空缺，以及服务项目等资讯。

图 1：社署长者资讯网首页



[2] 社署设立的「长者资讯网」网址为 www.elderlyinfo.swd.gov.hk，为长者及其照顾者提供一站式安老服务资讯，以便公众浏览及参考。

图 2：长者资讯网的服务搜寻页面



2.24 长者或申请人（照顾者可代长者提出申请）亦可在申请表格上表明是否愿意接收认可服务单位的资讯。如他们同意，社署会将其联络资料交予为长者所居住地区提供服务的认可服务单位，作服务介绍之用。

2.25 此外，长者及其照顾者可联络其个案负责工作员或社区办的当值社工寻求支援及协助，包括查询试验计划及社区券运作的详情、提供认可服务单位的资讯、协助选择合适的认可服务单位及服务组合，以及在有需要时协助持券人转换认可服务单位等。

长者的个人护理计划

2.26 社署要求参加试验计划的认可服务单位必须尊重使用者的选择和意愿。认可服务单位须在收纳持券人后一个月内与其制订「个人护理计划」，按长者的意愿设计服务组合内容及签订服务组合协议。在开展服务后，服务单位亦须定期（最少每六个月一次）检视长者的护理需要以修订服务内容。制订、执行和检讨每位持券人的个人护理计划的过程须由认可服务单位的专业人员（即登记／注册护士、物理治疗师、职业治疗师或注册社工）负责统筹、监察和记录，各方可随时查阅。社署亦已就制订和执行持券人

的个人护理计划订立指引，让认可服务单位遵从。

转换认可服务单位

2.27 持券人可按需要自由转换服务单位而无需获社区办批核。认可服务单位只需填写相关表格予社区办作记录。持券人及其照顾者可随时向社区办反映对认可服务单位的意见。以下为 2017／18 至 2022／23 年度曾转换认可服务单位的社区券使用者人数（**见表 4**）。社署没有备存持券人转换服务单位的原因的统计资料。

表 4：2017/18 至 2022/23 年度曾转换认可服务单位的社区券使用者人数

年度	曾转换服务单位的社区券使用者人数		
	已离开试验计划的人数	仍在使用社区券的人数	总数
2017/18	37	199	236
2018/19	71	234	305
2019/20	79	296	375
2020/21	42	319	361
2021/22	63	284	347
2022/23（截至 2022 年 12 月底）	68	429	497

暂停使用服务

2.28 在现时试验计划下，如持券人暂停使用所属认可服务单位的服务连续一个月或以上，将被视作已停止接受该单位的服务，该单位在上述情况或持券人决定离开现有认可服务单位后的三个工作天内通知社区办及负责工作员。

2.29 其后，如长者有需要重新使用社区券服务，可申请使用原先的认可服务单位或选择其他服务单位的服务。持券长者不会因入医院或离港而被取消使用社区券的资格。

2.30 因应疫情对社区券服务的影响（**第 2.17 段**），社署作出弹性安排，容许连续超过一个月暂停使用服务的持券人继续持有社区券，并待疫情较稳定时才使用社区券服务。虽然现时疫情已缓和，社会亦渐趋复常，但社署暂时仍会维持上述措施。

离开试验计划

2.31 持券人如因身体状况或其他原因而导致其照顾计划有变以致不再需要社区券服务，他们或其照顾者须经负责工作员或认可服务单位通知社区办离开试验计划。负责工作员及认可服务单位会填写指定表格通知社区办，当中列明持券人离开的原因[3]。持券人须在通知社区办后将社区券证明书销毁。其负责工作员会继续跟进他们的福利及长期护理需要。

2.32 根据上述指定表格的资料，截至 2022 年 12 月，离开第三阶段试验计划的累计持券人数目及原因如下：

表 5：累计离开第三阶段试验计划的持券人数目及原因
（截至 2022 年 12 月底）

离开试验计划的原因	累计持券人数目		
	曾使用社区券的人数	未有使用社区券的人数	分项总人数（括号内为占全部人数的百分比）
与自然流转有关			
将会／已经获编配／已接受资助社区照顾服务	566	1,048	1,614 (25.9%)
将会／已经获编配／已接受资助院舍照顾服务	830	220	1,050 (16.8%)
将会／已经获编配／已接受私营院舍照顾服务	358	155	513 (8.2%)
离世	1,600	677	2,277 (36.5%)

[3] 社署亦会每月从长期护理服务编配系统办事处和入境事务处获取资料，以识别已接受资助院舍或社区照顾服务和已身故的社区券持有人。若有上述两种情况出现，社署会自行结束档案而无需认可服务单位或负责工作员呈交长者离开试验计划的指定表格。

离开试验计划的原因	累计持券人数目		
	曾使用社区券的人数	未有使用社区券的人数	分项总人数（括号内为占全部人数的百分比）
已有家人或家佣等照顾者	159	505	664 (10.6%)
其他（例如入医院或离港）	51	66	117 (1.9%)
与服务有关			
没有合适的服务单位或服务组合	0	0	0
总计	**3,564 (57.2%)**	**2,671 (42.8%)**	**6,235 (100%)**

2.33 **表 5** 显示，接近 90%离开第三阶段试验计划的持券人是因为将会或已获编配传统的资助社区照顾服务或资助／私营院舍照顾服务，以及持券人离世而无法继续使用社区券。

2.34 社署表示，就长者选择转用传统资助社区照顾服务，该署并没有相关资料或数据以分析当中原因。就有部分持券人因已有家人或家佣等照顾者而离开试验计划，社署表示，长者在申请社区券时，只需在申请表上填写其个人及家庭经济状况资料，他们并不需要申报其照顾状况，故社署没有备存相关资料。

2.35 至于表示因没有合适的服务单位或服务组合而离开试验计划的持券人，中央工作组会主动联络他们、照顾者或其负责工作员，以提供适切的协助。

2.36 就曾使用社区券的长者平均使用社区券购买多少个月的服务、人数分布，最长的使用时间及最短的使用时间等资料，社署表示，试验计划推行近 10 年，长者使用社区券服务的时间点及离开试验计划的原因各异，故该署没有备存有关统计数字。

社区券的使用率

2.37 根据社署的资料，各年度累计正使用及曾使用社区券的人

数约占累计获发社区券人数的六至七成。社区券自推出后的使用统计数字如下：

表 6：试验计划各阶段的社区券使用统计

年度(括号内为该年度社区券名额) (a)	累计获发社区券的人数注 (b)=(e)+(g)+(h)	持券人数目（括号内为占该年度持券人总数的百分比）			使用社区券人数(c)占社区券名额(a)的百分比 (f)=(c)/(a)x100%	累计已离开试验计划的人数注		累计使用社区券的总人数注(c)+(g)（括号内为占该年度累计获发社区券人数(b)的百分比 (i)=[(c)+(g)]/(b)x100%）
		使用社区券的人数 (c)	尚未使用社区券的人数 (d)	持券人总数 (e)=(c)+(d)		曾使用社区券的人数 (g)	未有使用社区券的人数 (h)	
第一阶段试验计划								
2013/14 (1,200) (2013 年 9 月起)	1,251	539 (47%)	604 (53%)	1,143 (100%)	45%	34	74	573 (46%)
2014/15 (1,200)	2,092	972 (81%)	232 (19%)	1,204 (100%)	81%	351	537	1,323 (63%)
2015/16 (1,200)	2,919	1,177 (86%)	187 (14%)	1,364 (100%)	98%	784	771	1,961 (67%)
2016/17 (1,200)	2,968	1,061 (99%)	14 (1%)	1,075 (100%)	88%	1,071	822	2,132 (72%)
2017/18 (1,200) (至 2017 年 8 月底)	2,968	1,053 (99.9%)	1 (0.1%)	1,054 (100%)	88%	1,080	834	2,133 (72%)
第二阶段试验计划								
2016/17 (3,000) (2016 年 10 月起)	3,373	1,871 (61%)	1,185 (39%)	3,056 (100%)	62%	109	208	1,980 (59%)

年度(括号内为该年度社区券名额)(a)	累计获发社区券的人数[注] (b)=(e)+(g)+(h)	持券人数目（括号内为占该年度持券人总数的百分比）			使用社区券人数(c)占社区券名额(a)的百份比 (f)=(c)/(a) x100%	累计已离开试验计划的人数[注]		累计使用社区券的总人数[注] (c)+(g)（括号内为占该年度累计获发社区券人数(b)的百分比 (i)=[(c)+(g)]/(b)x100%）
		使用社区券的人数 (c)	尚未使用社区券的人数 (d)	持券人总数 (e)=(c)+(d)		曾使用社区券的人数 (g)	未有使用社区券的人数 (h)	
2017/18 (5,000)	6,520	3,031 (69%)	1,357 (31%)	4,388 (100%)	61%	831	1,301	3,862 (59%)
2018/19 (6,000)	8,813	3,608 (70%)	1,535 (30%)	5,143 (100%)	60%	1,745	1,925	5,353 (61%)
2019/20 (7,000)	11,222	4,237 (70%)	1,787 (30%)	6,024 (100%)	61%	2,722	2,476	6,959 (62%)
2020/21 (7,000) (至 2020 年 9 月底)	12,154	4,379 (71%)	1,780 (29%)	6,159 (100%)	63%	3,289	2,706	7,668 (63%)
第三阶段试验计划								
2020/21 (8,000) (2020 年 10 月起)	8,283	4,711 (66%)	2,464 (34%)	7,175 (100%)	59%	723	385	5,434 (66%)
2021/22 (8,000)	12,998	6,276 (71%)	2,579 (29%)	8,855 (100%)	78%	2,272	1,871	8,548 (66%)
2022/23 (8,000) (截至 2022 年 12 月底)	16,281	6,851 (68%)	3,195 (32%)	10,046 (100%)	86%	3,564	2,671	10,415 (64%)

（注：「累计获发社区券的人数」、「累计已离开试验计划的人数」以及「累计使用社区券的总人数」是分开各阶段独立计算。）

2.38 社署表示，由于各阶段的试验计划的社区券数目、券值、推行时间和情况、服务模式及对象等均不尽相同，故将不同阶段的使用率作直接比较未必合适。

2.39 社署并指，为善用社区券名额及提升社区券的使用率，该署会不时检视尚未使用社区券的情况。自第三阶段试验计划开始，中央工作组每年均与连续三个月未有使用服务的持券人、照顾者或他们的负责工作员以电话作问卷调查，以了解长者未有使用社区券的原因和重新检视长者的服务需要。

2.40 首次相关问卷调查于 2021 年进行，约 75%的回复表示未使用社区券的原因是没有即时的服务需要，余下 25%的持券人则正在拣选合适的服务单位或服务组合、等候已满额的心仪认可服务单位，或暂时没有服务单位能提供所需服务等。该署已透过个案负责工作员与上述未有使用服务的持券人或照顾者重新检视其服务需要，协助他们善用社区券服务，包括提供认可服务单位的资讯、协助选择合适的认可服务单位和服务组合等。当中，148 名持券人在协助下开始使用社区券服务，905 名持券人选择离开试验计划。

2.41 2022 年的问卷调查结果显示，约 90%的回复表示未使用社区券的原因是没有即时服务需要，而余下 10%的持券人则表示没有服务单位能提供所需服务。

2.42 根据社署的资料，第三阶段试验计划下现时持有但尚未使用社区券的长者的共同付款级别的人数分布如下：

表 7：第三阶段试验计划下持有但尚未使用社区券的长者的共同付款级别的人数分布
(截至 2022 年 12 月底)

共同付款级别	共同付款比率	持有但尚未使用社区券人数 (括号内为占总人数的百分比)
I	5%	466 (15%)
II	8%	1,534 (48%)
III	12%	234 (7%)
IV	16%	319 (10%)
V	25%	63 (2%)
VI	40%	579 (18%)
总计		**3,195 (100%)**

（注：尚未使用社区券的人数包括使用社区券后停用而未离开试验计划的人。）

2.43 全体持券人的共同付款级别分布（**表 2**）与持有但尚未使用社区券的人士的共同付款级别分布（**表 7**）相近，两图表均显示共同付款级别第 II 级的持券人人数最多，占整体约 50%，其次为共同付款级别第 VI 级（占整体约 14%至 18%）及第 I 级的持券人（占整体约 15%）。

2.44 社署解释，由于社区券是按实报实销的形式向认可服务单位发还津贴，故获批社区券但没有使用服务的持券人并不会占用政府或服务机构的资源，也不会阻碍社区券的流转，或影响社署向有需要的长者发放社区券。

3

对认可服务单位的监察

认可服务单位的资格

3.1 机构如欲申请成为第三阶段试验计划的认可服务单位，须具备由申请日期前起计连续 6 个月直接提供长者社区照顾服务或院舍照顾服务的经验，又或属持有效牌照的私家医院。它们所提供的社区照顾服务须在以下三类核心照顾服务中涵盖至少两类：

（1） 由物理治疗师或职业治疗师提供的复康运动；

（2） 由注册或登记护士提供的特别或基本护理；以及

（3） 由保健员或个人照顾工作员提供的起居照顾，包括喂食、位置移转、淋浴／沐浴、如厕／更换尿片、更衣、膳食服务、家居服务、护送等。

3.2 社署已订立试验计划认可的服务项目，机构申请成为认可服务单位时，须向该署申报各认可服务单位可提供的认可服务项目，由该署批核。

3.3 此外，社署设有评审委员会，审批机构的申请和向社署署长作出建议，再由署长批核。评审委员会由社署助理署长（安老服务）及该署其他人员组成。有关评审工作包括评核申请机构是否完全符合试验计划的《服务规格说明》[4]所订明的参加资格及服务规

[4] 社署向合资格机构发出《服务规格说明》文件，以介绍试验计划的目标、认可服务单位的参加资格、服务对象及范围、社区券名额及价值、基本服务规定、运作程序、财务管理，及服务表现管理等详情，藉以邀请合资格机构申请参加第三阶段计划，成为认可服务单位。

定，以及审核相关的文件及档案。每间参与试验计划的机构均须签订及遵守《服务协议》内的条款，包括《服务规格说明》及申请时的服务承诺，例如服务表现管理机制、应变计划、处所及人手安排等。评审不设计分制，完全符合参加资格者便可成为认可服务单位。

签订《服务协议》

3.4 每个认可服务单位在参与试验计划前须与社署签订《服务协议》，当中订明该署对每项服务的要求，认可服务单位须按《服务协议》推行试验计划。

3.5 社署亦要求所有认可服务单位遵照「服务质素标准」的四项原则和 16 项标准 [5]，制定、列明及执行认可服务单位在管理和服务提供方面应具备的质素水平。此外，服务单位须为持券人制定「个人护理计划」，以识别他们的需要，及为其设计合适的服务组合。

厘定服务收费

3.6 认可服务单位须为每项提供的社区券服务定价，并经社署批核，有关价格不得超出该署设定的收费上限。社区照顾服务项目的收费主要根据综合消费物价指数按年调整。

公开及更新服务资料

3.7 认可服务单位必须按规定向社署提交资料，让社署更新在该署网页和「长者资讯网」的服务资料，包括认可服务单位的服务名额、服务地区、服务项目、收费、服务对象（例如患有认知障碍症的长者）等，以确保资讯准确无误。

3.8 此外，认可服务单位亦须透过社署为他们开设的专属户口，在服务空缺有变时，最少每两周更新在长者资讯网的「服务空缺」一次。若认可服务单位未有更新其服务空缺资料，资讯网系统会自动发出电邮通知，提醒认可服务单位适时更新资料。

[5] 社署就资料提供、服务管理、对使用者的服务以及尊重服务使用者的权利的四项原则订立了 16 项服务质素标准，订明认可服务单位应具备的质素水平。服务质素标准包括服务单位须确保备有说明资料，清楚陈述其宗旨、目标和提供服务的形式，随时让公众索阅；备存其服务运作和活动的最新准确记录；遵守一切有关的法律责任等。

服务质素的监察

复核探访和抽样检查

3.9 试验计划下的认可服务单位分为三种不同的服务模式，分别是中心为本、家居为本，以及中心和家居为本的混合模式（**第2.22段**）。为监察认可服务单位的服务质素，社署会按单位的服务模式定期到日间护理中心、认可服务单位的办公室及服务使用者的家居进行复核探访，访问社区券使用者及照顾者，以及审核所有相关的记录及档案，包括抽样检查一至三位持券人的个人护理计划及检讨报告、单位与持券人签订的服务组合协议、付款、收据、服务使用及服务时数记录等，以监察单位有否完成个人护理计划，及按协议提供服务。社署亦会审核员工雇用、投诉调查、问券调查、意外记录、保险证明，以及16项服务质素标准的遵照情况等。认可服务单位须订立机制以处理对员工或所提供服务的投诉，这些投诉须记录在案，并在社署要求时向其提供有关记录。

3.10 此外，认可服务单位须以社署指定的表格，于每月完结后翌月的第10天或以前，按月向社署提交个别持券人的服务使用统计数字、收据和记录，以及其他与服务表现相关的资料。就使用最高或接近最高服务券价值的使用者，社署会评估每月的服务内容与其长期护理需要是否配合，并备存相关资料。

3.11 社署每年最少对每间认可服务单位进行一次复核探访。日间护理中心的复核探访以突击方式进行。至于家居探访，社署职员会事先联络正接受家居为本服务的社区券使用者，并在征得他们同意后预约在服务当日进行家访，但不会事先通知有关认可服务单位，以突击评核和监察服务单位的服务表现。

3.12 如有需要，例如有新加入试验计划的认可服务单位，或认可服务单位曾出现不符合规定的情况等，该署会对有关单位进行每年多于一次的探访，以复核其服务表现及改善措施的推行情况。

收集使用者及照顾者的意见

3.13 在进行复核探访时，社署会即场抽样访问一至三位日间护理中心及家居照顾服务的使用者或照顾者，以收集他们对社区券、机构及服务的意见。此外，社署亦会以电话访谈形式收集意见回

馈。社署在 2017 至 2022 年期间在复核探访时向接受中心为本及家居为本服务的社区券使用者进行抽样访问的人数，以及访问人次统计如下：

表 8：社署向接受中心为本服务的社区券使用者进行抽样访问的人数，以及访问人次的统计

<table>
<tr><th rowspan="2">年度</th><th rowspan="2">复核探访抽样访问社区券使用者人数</th><th colspan="3">访问 1 位、2 位和 3 位社区券使用者的次数</th></tr>
<tr><th>1 位</th><th>2 位</th><th>3 位</th></tr>
<tr><td>2017/18</td><td>209</td><td colspan="3" rowspan="3">社署没有备存相关数字</td></tr>
<tr><td>2018/19</td><td>100</td></tr>
<tr><td>2019/20</td><td>162</td></tr>
<tr><td>2020/21</td><td>35</td><td>22</td><td>5</td><td>1</td></tr>
<tr><td>2021/22</td><td>124</td><td>118</td><td>3</td><td>0</td></tr>
<tr><td>2022/23
(截至 2022 年 12 月底)</td><td>127</td><td>115</td><td>6</td><td>0</td></tr>
</table>

表 9：社署向接受家居为本服务的社区券使用者进行抽样访问的人数，以及访问人次的统计

<table>
<tr><th rowspan="2">年度</th><th colspan="2">复核探访抽样访问社区券使用者人数</th><th colspan="3">以会面形式访问 1 位、2 位和 3 位社区券使用者的次数</th></tr>
<tr><th>会面形式</th><th>电话形式</th><th>1 位</th><th>2 位</th><th>3 位</th></tr>
<tr><td>2017/18</td><td>104</td><td rowspan="3">不适用</td><td colspan="3" rowspan="3">社署没有备存相关数字</td></tr>
<tr><td>2018/19</td><td>71</td></tr>
<tr><td>2019/20</td><td>105</td></tr>
<tr><td>2020/21</td><td>14</td><td>167</td><td>4</td><td>5</td><td>0</td></tr>
<tr><td>2021/22</td><td>132</td><td>69</td><td>76</td><td>28</td><td>0</td></tr>
<tr><td>2022/23
(截至 2022 年 12 月底)</td><td>155</td><td>59</td><td>85</td><td>35</td><td>0</td></tr>
</table>

（注：受 2019 冠状病毒疫情影响，自 2020/21 年度起，部分抽样访问以电话形式进行。）

3.14 该署于2017年至2022年12月底期间的复核探访中，收集了第二及第三阶段共1,633位使用者及照顾者的意见，涉及服务质素、服务成效、服务人员的态度及表现，以及与认可服务单位的沟通等。受访者提出的问题或要求包括日间中心的复康设备及器材不足、要求增加专业人员人数以提供服务、家居为本服务名额不足，以及饭餐质素欠佳等。

3.15 就复核探访中收到的意见，社署会即时向认可服务单位了解详情，并审核单位有否遵守其签订的《服务协议》，包括《服务规格说明》及申请时的服务承诺（**第3.3段**）。

3.16 就服务使用者或照顾者提出的意见并不涉及违规的情况，例如曾有使用者或照顾者对日间护理中心的膳食、来往中心及住所的车辆接送路线，以及服务使用者的护理需要与服务模式的配合程度等表达意见，社署已向有关单位反映，并建议单位调整服务内容以切合长者的需要。社署并会于每年举办的「服务质素标准分享会」及「试验计划认可服务单位简介会」鼓励单位提升服务质素。

3.17 除了复核探访，社区办在办公时间内设有当值服务，持券人、照顾者、认可服务单位及负责工作员可对试验计划提出意见。社署亦会不定时探访认可服务单位和向持份者进行问卷调查，收集他们的意见。

违规情况的处理

3.18 如在复核探访中发现不符合规定的情况，社署会向认可服务单位发出违规项目通知，并要求单位在七个工作天内呈交改善方案，解释违规原因、制定改善方案及执行时间表。

3.19 社署职员会于发现违规项目后的两个月内进行复核，例如到认可服务单位或家居进行覆检探访、复核文件、收集社区券使用者及照顾者的意见等，以跟进改善方案的推行是否恰当及有成效。此外，该署会于发现违规项目的年度内，到服务单位或家居进行第二次覆检探访，监察有关服务水平（**第3.12段**）。社署会事先与曾违规的服务单位负责人预约探访时间，这是为了让相关负责人能在探访时亲自作出汇报及讲解，以确保服务单位已按改善方案作出纠正和符合相关规则。视乎情况，社署负责社工会连同上级一同

进行覆检探访。

3.20 社署于2017至2022年期间向认可服务单位发出违规项目通知的种类及数目见**表 10**。资料显示，社署在过去五年向认可服务单位发出的违规项目通知数量并不多。该署职员于发现有关违规项目后的两个月内已进行复核，并于同一年度内进行第二次覆检探访，确定有关认可服务单位均已按改善方案纠正违规情况，并能符合相关规定。

表 10：社署于 2017 年至 2022 年期间向认可服务单位发出违规项目通知的种类及数目

违规种类	不同年度的违规数目				
	2017/18	**2018/19**	**2019/20**	**2020/21**	**2021/22**
服务使用量或收费没有根据已订立的服务组合协议	4	0	1	2	0
未有为社区券使用者订立个人护理计划或定期检视计划	2	0	2	0	0
提供中心为本服务的处所面积少于每个名额 5.25 平方米	6	1	0	0	0
安排接受住宿暂托服务的社区券使用者使用资助安老宿位	1	1	0	0	0
服务人手问题	0	0	0	1	0
总数	**13**	**2**	**3**	**3**	**0**

监察机构获得的政府资助

3.21 认可服务单位可于提供服务后，每月向社署提交资助申请表、每月发给持券人的收据副本，以及该单位与持券人签订的服务组合协议，以申请发还政府津贴。社署职员会审核有关文件，当服务项目或服务量异常时（例如长者在某月选用最高社区券面值，大量购买某一项服务，或长者连续使用到户复康运动三小时，而一般长者的体力难以应付），社署会要求认可服务单位提交其他资料

（例如与持券人签订的服务组合协议、服务时数记录），并解释服务组合设计如何切合使用者的需要，亦会直接向使用者了解情况，以查核认可服务单位有否按服务组合协议提供已选购的服务项目及足够的服务量，才向它们发还政府津贴。

3.22 此外，认可服务单位亦须按《奖券基金手册》所订明的指引和规则，在试验计划推行期内，于每个财政年度终结时及试验计划完结后的四个月内，就社区券价值的政府津贴向社署提交经审计的周年收支结算表，以确保款项按获批的范畴内使用。核数师应根据《奖券基金手册》及社署所发布的其他指引，证明已审阅机构的奖券基金计划的收支状况。社署会抽样审阅认可服务单位的周年收支结算表，以了解其收支状况有否出现异常情况。

3.23 社署表示，试验计划的认可服务单位每月以实报实销的形式向政府申请发还津贴，与传统资助模式（即政府向服务单位直接发放固定资助金额）并不相同。故此，试验计划与传统资助模式的长者社区照顾服务在行政工作上各有不同的准则及要求[6]，难以直接比较。机构如同时营运不同资助模式的服务单位，便须按相关服务协议的要求向社署提交资料，以检视服务单位是否符合规定。

暂停或终止资格

3.24 若认可服务单位未能提供符合试验计划范围内的基本服务（范围、水平、服务量等）、服务质素标准或审计要求，社署可暂停或终止其认可服务单位的资格。自试验计划推出以来，并无认可服务单位被社署暂停或终止资格。

投诉处理

3.25 一般而言，社区办在收到服务使用者对认可服务单位所提供服务的投诉后，会尽快及不迟于 10 个历日发出认收覆函，并会在接到投诉后 30 个历日内作出具体答复。至于需时超过 30 日处理的个案，社区办会通知投诉人个案的进展、需较长时间准备具体答复的原因，以及预计所需的时间。

[6] 在整笔拨款津助制度下，社署会按津助服务营办机构每年所获的整笔拨款总额按月向机构发放拨款。机构须按每季向社署呈交与服务表现标准（包括服务量及服务成效）有关的数据，以及每年进行全面评估，并妥善备存收支账簿、记录及证明文件。此外，营办机构须呈交经审计的周年收支结算表，供社署审查。

3.26 社区办在收到投诉后会进行初步甄别，就有表面证据的投诉，该办会透过实地视察、查阅记录、会见认可服务单位及社区券使用者等方式进行调查。若投诉证明属实，社区办会向有关机构发出劝谕信或警告信，指示其采取改善或纠正措施。有关机构须就事件作检视及订定改善措施，并须于约一个月内向社区办提交进度报告。社区办会就进度报告内的内容和建议，进一步与该机构的主管了解具体落实的情况，并持续监察服务表现。

3.27 若有关机构仍然无法按议定的服务范围、水平、供应及质素提供服务和予以纠正，社区办会采取跟进行动，包括再次发出劝谕信或警告信，甚至暂停或终止有关认可服务单位的资格。

3.28 如认可服务单位不满意社区办的调查结果，可在收到社区办的回复起计一个月内，连同有关个案的具体新资料，以书面向社区办申请上诉，由该办按既定机制处理。

3.29 社区办近年收到服务使用者就认可服务单位所提供服务的投诉数字如下：

表 11：与认可服务单位所提供服务有关的投诉

年份	社署接到的投诉（宗）	投诉处理结果			
		投诉成立（宗）	投诉部分成立（宗）	投诉不成立（宗）	其他（例如投诉人撤销投诉）
2018/19	5	0	2	3	0
2019/20	2	0	0	2	0
2020/21	2	1	0	1	0
2021/22	4	2	1	1	0
2022/23（截至2022年12月底）	5	0	3	2	0
总数	**18**	**3**	**6**	**9**	**0**

（注：在上述年份中，并无机构就调查结果向社署提出上诉。）

3.30 从**表 11** 可见，社区办在过去 5 年共收到 18 宗投诉，平均每年收到 3 至 4 宗投诉，投诉数字不高，成立及部分成立的投诉个案占个案总数一半。根据社署的资料，成立及部分成立的投诉内容涉及日间中心沐浴服务名额、评估准则和轮候进度不透明；服务单位未有适时向长者建议可行的服务安排以保留长者在该单位的服务名额；社工、照顾员和电话接待员态度不佳；职员未能适当处理长者的反应；实际提供家居服务的时间与服务协议有差异；没有按要求适时更改服务安排；机构未经长者家人同意便向患有认知障碍症的长者拍照，侵犯长者私隐；未有向投诉人报告长者的轮椅配件松脱的情况；未有回复投诉人的电邮查询；服务员未经长者及家人同意从长者手机中找出长者家人的联络方法及将合照发给家人手机；服务单位只以手机应用程式回复投诉，以及退款安排等。

3.31 根据社署资料，由 2018／19 年度至今，该署并无接到有关长者在领取社区券后不懂使用、买错／用错服务，或因受骗而购买了不需要的服务的投诉。

服务表现的培训

3.32 在第三阶段试验计划开展前，社署为认可服务单位的员工举办了简介会，让他们掌握第三阶段的优化措施、服务资讯及服务最新发展。在第三阶段试验计划推行期间，为加深非牟利机构／社会企业及私营机构对服务质素标准的认识，社署为认可服务单位举办「服务质素标准分享会」，透过日常运作经验分享，协助单位于持券人进入服务、为持券人提供服务选择、持券人退出服务、意见反映／投诉等方面，了解如何在执行社区券时达至 16 项服务质素标准。分享会亦为认可服务单位提供一些优良实践及服务质素标准的应用例子，以提升社区券水平及促进可持续发展。社署称，过往活动成效显著，参加者表示活动有助加深他们对计划的了解并强化他们的管理技巧。社署日后将继续举办同类型的分享会和培训活动。以下是该署于 2020 年至 2022 年曾举办的分享会及简介会详情：

表 12：社署于 2020 年至 2022 年为认可服务单位举办的分享会及简介会

日期及 培训类型	目的	出席的认可服务单位代表人数	出席机构数目
2020 年 6 月 22 日 申请成为试验计划认可服务单位简介会（网上形式）	让有意参加第三阶段试验计划的服务机构加深对服务内容及申请详情的认识	135 人	56 间
2020 年 9 月 25 日 认可服务单位分享会（共两场，网上形式）	让认可服务单位的管理人员及前线员工掌握第三阶段试验计划的优化措施、服务资讯及服务最新发展，并介绍服务质素标准，以协助他们根据准则制定相关政策及指引，从而提供具质素的社区券服务	355 人	97 间
2022 年 1 月 21 日 认可服务单位服务质素标准分享会（网上形式）	透过分享日常运作经验，让认可服务单位加深了解服务管理及财务管理的准则及要求，以及分享如何协助持券人持续稳定地使用社区券服务，支援他们在熟悉的社区居家安老	297 人	103 间
2022 年 6 月 30 日 申请成为试验计划认可服务单位简介会	让有意参加第三阶段试验计划的服务机构加深对服务内容及申请详情的认识	36 人	24 间

日期及 培训类型	目的	出席的认可服务单位代表人数	出席机构数目
2022 年 11 月 30 日 认可服务单位分享会（实体及网上形式）	向各服务单位分享试验计划的最新发展及促进服务单位间的交流	274 人	92 间

（注：原定于 2021 年举行的分享会及简介会因疫情关系取消）

3.33 此外，试验计划下的每间认可服务单位均有一名社区办的社工作为其联络主任，协助单位提供符合要求的社区券服务及监察其服务水平。办事处亦有当值社工接听电话查询，若收到有关服务单位服务水平的意见，社区办会处理及跟进。

宣传及推广

3.34 社署自试验计划第一阶段起便以不同途径向合资格长者及公众宣传社区券服务，包括记者招待会、新闻公告及网志。该署亦曾于 2017 年 9 月及 2021 年 9 月分别接受报章及电视台访问，介绍试验计划内容及特色，以及邀请试验计划的认可服务单位在节目分享真实个案，让长者及其照顾者更深入了解使用社区券的好处。

3.35 由于合资格申请社区券的长者均是透过其个案负责工作员轮候长期护理服务，故社署亦举办简介会，邀请负责处理长者福利事宜的负责工作员出席，让他们掌握试验计划的服务资讯及最新发展，以便协助合资格长者申请社区券，及选择合适的认可服务单位及服务组合。社署于 2013 至 2020 年期间曾 49 次举办或出席不同地区的相关简介会或分享会向负责工作员及医护人员等宣传试验计划。中央工作组亦会不时以电邮向负责工作员发放新增的认可服务单位资讯。

3.36 社署亦不时到各地区长者常到的活动中心，例如长者地区中心、长者邻舍中心和综合家庭服务中心，举办服务简介会及工作分享会，向个案负责工作员、长者及其照顾者宣传试验计划及派发

单张。受疫情影响，社署于 2021 年未有进行地区推广工作，而于 2022 年则于不同地区举办了共 28 次上述简介会及分享会。

3.37 此外，试验计划的详情（例如服务单张和认可服务单位资料）已上载至社署的网页，让公众浏览。自试验计划第二阶段起，有关资料亦上载到「社署长者资讯网」。社署亦制作第二阶段计划的宣传短片，上载到上述网页及制成光碟，于长者地区中心、长者邻舍中心、长者日间护理中心或单位等派发。

4

服务规划及供求概况

长期护理服务的需求推算

4.1 社署指出，香港人口老化对整体安老服务（包括社区照顾服务及院舍照顾服务）的需求会持续增加。为加强安老服务的中长远规划，政府在 2014 年委托安老事务委员会筹划《安老服务计划方案》(「《计划方案》」)。于 2017 年 6 月公布的《计划方案》肯定政府应继续以「居家安老为本，院舍照顾为后援」为安老服务的施政方针，并预测未来长期护理服务的需求会由偏重院舍照顾服务，逐渐变为更多长者使用社区照顾服务。根据《计划方案》，社区照顾服务需求预计将由 2016 年的 16,000 个服务名额上升至 2026 年的 32,000 个服务名额。下表显示《计划方案》就长者对资助长期护理服务需求的推算。

表 13：《计划方案》就长者对资助长期护理服务需求的推算

年份	院舍照顾服务 ('000)	社区照顾服务 ('000)	总长期护理服务需求 ('000)
2023	47	27	69
2024	47	29	70
2025	47	30	71
2026	46	32	72
2031	46	41	80
2036	54	47	92
2041	62	55	108
2046	68	62	120
2051	69	65	125
2056	67	63	121

年份	院舍照顾服务 ('000)	社区照顾服务 ('000)	总长期护理服务需求 ('000)
2061	62	59	113
2064	60	57	108

（注：总长期护理服务需求不等于直接将社区照顾服务和院舍照顾服务需求相加，因为部分长者在轮候院舍服务期间使用社区照顾服务或同时轮候两种服务，此类长者在社区照顾服务和院舍照顾服务的需求推算中均会计算在内。）

4.2 另一方面，政府在服务规划上，会在可行的情况下依据规划署的《香港规划标准与准则》，为每 1,000 名 65 岁或以上的长者设有 17.2 个长者社区照顾资助服务名额。

增加服务供应及平衡地区供求的措施

4.3 近年，政府多次增拨资源，以多管齐下的方式增加资助社区照顾服务供应，当中包括将社区券的数目由 2017 年的 3,000 张增加至现时的 8,000 张。

4.4 社署表示，试验计划鼓励不同种类的服务单位参与，并提供诱因，促使安老服务业市场更具弹性和多元化。试验计划以「钱跟人走」的资助模式，让持券人可选择适合他们的服务单位，藉市场机制提升服务质素，以便更能回应使用者的需要。故此，社署一直鼓励更多机构加入，从第一阶段试验计划的八个试点地区（即东区、黄大仙、观塘、深水埗、沙田、大埔、荃湾及屯门）及只接受津助非政府机构及非牟利机构／社会企业申请成为认可服务单位，至第二阶段试验计划已扩展至全港 18 区及接受私营机构成为认可服务单位。此外，社署自 2020 年 7 月起，全年接受机构申请成为认可服务单位，以更配合机构的服务开展计划及加快审批申请。该署亦不会为各区的服务单位数目及服务名额设限。

4.5 社署在 2020 年 10 月开展第三阶段试验计划时，进一步修订了合资格成为认可服务机构的条件，包括让医疗机构或具备直接提供长者社区照顾服务经验的医护或复康服务机构申请，而机构参与试验计划前须具备的服务经验由 12 个月减至 6 个月，以鼓

励更多不同的服务机构参与，增加服务供应，使持券人有更多选择。

4.6 社署自推行试验计划便设立「种子基金」供非政府和非牟利的机构申请，以应付开展服务所需的开支。在试验计划第三阶段，机构每提供 20 个中心为本的服务名额，可以实报实销的形式申请不多于 130 万元购置一部车辆；如提供不少于 10 个中心为本的服务名额，则可申请最多 20 万元作购置家具或其他设备之用。

4.7 第一阶段试验计划（截至 2017 年 8 月底）共有 62 个认可服务单位，合共提供 998 个日间护理服务名额。及至第三阶段计划（截至 2022 年 12 月底），认可服务单位已增至 250 个，共提供 4,191 个日间护理服务名额及 12,689 个家居照顾服务名额。至于传统资助长者社区照顾服务方面，截至 2022 年 12 月底，家居为本服务的名额共有 13,365 个（平均轮候时间为 6 个月），中心为本服务的名额则有 3,870 个（平均轮候时间为 5 个月）。

4.8 试验计划各阶段的参与机构、认可服务单位及服务名额数量见**表 14**。

表 14：试验计划的参与机构、认可服务单位及服务名额数量（截至 2022 年 12 月底）

试验计划阶段		第一阶段		第二阶段		第三阶段	
推出时间		2013 年 9 月		2016 年 10 月		2020 年 10 月	
		阶段初期	阶段后期	阶段初期	阶段后期	阶段初期	阶段后期
参与机构数目	津助非政府机构	29	29	32	38	38	38
	非牟利机构／社会企业	2	2	4	8	13	17
	私营机构	不适用		2	16	48	62
	总数	**31**	**31**	**38**	**62**	**99**	**117**
由参与机构营运的认可单位数目	津助非政府机构	60	60	114	137	140	138
	非牟利机构／社会企业	2	2	7	20	28	34
	私营机构	不适用		3	22	62	78
	总数	**62**	**62**	**124**	**179**	**230**	**250**
服务名额	日间护理服务	881	998	2,081	3,250	3,869	4,191
	家居护理服务	不适用		2,944	7,123	10,580	12,689
	总数	**881**	**998**	**5,025**	**10,373**	**14,449**	**16,880**

4.9 根据社署的资料，截至 2022 年 12 月底，在 10,046 名持券人中，6,851 人正使用社区券服务（见**表 6**）。社署认为，以现时上限 8,000 张社区券计算，整体服务名额应该足够。至于中心为本服务名额方面，第三阶段试验计划的数据显示约五成社区券使用者选用中心为本服务 [7]。虽然一个中心为本服务名额可由多于一名持券人于不同日子或时段使用，但日间护理中心在交通安排及服务处所等有较多限制。在长者人口较多的地区（例如观塘区、沙田区和东区，见**表 15**），中心为本服务的需求较为殷切；而在长者人口较少的地区（例如离岛区、湾仔区和中西区，见**表 15**）则有较多服务空缺。

[7] 表 16 显示截至 2022 年 12 月底，共有 6,851 人正使用社区券服务，当中有 3,518 人使用中心为本服务，以及 4,712 人使用家居为本服务。使用混合模式服务的人士（1,379 人）同时使用中心为本服务及家居为本服务。

4.10 根据政府统计处 2021 年人口普查，各地区 60 岁或以上的人口数字如下：

表 15：2021 年人口普查各地区 60 岁或以上的人口数字
（由最少至最多排列）

地区	**60 岁以上的人口数字**
离岛	40,589
湾仔	45,974
中西区	61,217
油尖旺	74,875
南区	77,804
荃湾	81,768
北区	85,395
大埔	89,372
九龙城	109,801
西贡	116,086
深水埗	119,565
黄大仙	129,951
屯门	143,104
葵青	149,995
元朗	155,818
东区	167,490
沙田	196,578
观塘	199,548
总数	**2,044,930**

4.11 各地区现时的认可服务单位数目、服务名额、使用社区券人数以及在《中央轮候册》上轮候社区照顾服务的人数如下：

表 16：各地区的长者社区照顾服务的供求情况
（截至 2022 年 12 月底）

地区	认可服务单位数目	服务名额[注1]		使用该区服务单位的持券人数[注2]			在《中央轮候册》上轮候社区照顾服务的人数[注3]		
		日间护理服务	家居照顾服务	日间护理服务	家居照顾服务	混合模式	日间护理服务	家居照顾服务	总轮候人数
东区	20	267	1,004	144	246	155	276	440	**716**
湾仔	11	161	1,100	105	443	9	31	128	**159**
中西区	6	80	215	43	87	26	40	173	**213**
南区	12	134	382	75	104	23	130	203	**333**
离岛	2	20	50	8	5	8	27	101	**128**
观塘	22	497	970	334	290	204	115	442	**557**
黄大仙	17	382	716	228	281	137	216	318	**534**
西贡	8	192	465	95	99	72	119	148	**267**
深水埗	23	320	1,071	107	170	48	33	207	**240**
九龙城	18	283	1,245	87	277	48	92	143	**235**
油尖旺	22	219	1,420	51	238	38	45	114	**159**
沙田	14	429	635	241	191	112	308	495	**803**
大埔	11	173	504	127	128	94	26	224	**250**
北区	5	112	160	65	30	29	29	111	**140**
葵青	22	364	1,061	109	247	136	49	366	**415**
荃湾	15	259	855	105	286	151	41	188	**229**
屯门	16	209	718	147	192	70	95	332	**427**
元朗	6	90	118	68	19	19	99	190	**289**
总计	**250**	**4,191**	**12,689**	**2,139**	**3,333**	**1,379**	**1,771**	**4,323**	**6,094**

（注 1：认可服务单位没有设定本区名额和跨区名额。
注 2：有关人数已包含接受当区服务的跨区长者人数。
注 3：有关人数不包括因参加试验计划而被列为非活跃个案长者。）

4.12 社署表示，该署会根据各区长者人口、社区券服务名额及社区券使用情况，不时检视各区的社区券服务供应是否充足。该署会透过认可服务单位分享会和简介会等活动（**第 3.32 段**）发放有关资讯，鼓励机构在长者人口或服务需求较高（即有较多持券人未入服务）的地区增加服务供应，以及将单一模式服务的单位改为提供混合模式服务。该署亦会分享持券人未有使用社区券的原因，从而鼓励认可服务单位提供更多元化的服务，以及增加有较大需求的服务项目和配套服务，例如膳食服务及为日间中心服务使用者提供车辆接送服务，务求使社区券服务更切合长者的服务需要。

4.13 举例而言，湾仔区的长者人口较少，但邻近的东区长者人口较多，服务需求殷切，故社署一直鼓励两区的认可服务单位增加服务供应和提供跨区服务，令持券人有更多选择。湾仔区的认可服务单位数目由 2016 年 10 月的 2 个增至 2022 年 4 月的 11 个，而服务名额亦由 31 个增至 161 个，增幅约四倍；而东区的认可服务单位数目由 2016 年 10 月的 12 个增至 2022 年 4 月的 19 个，而服务名额亦由 155 个增至 224 个，增加超过四成。

4.14 持券人可自由选择和转换认可服务单位，在「钱跟人走」的市场力量下，服务机构也有较大诱因提供更贴合市场需要的服务。服务提供者会考虑各项因素，例如业务发展方向、人手、成本效益、场地等，自行决定提供服务的区域及服务项目，以弹性地提供服务予多区的持券人。

4.15 如持券人居住的区域属认可服务单位获准服务的地区，单位不得向他们收取额外的交通费用。另一方面，当单位向其核准服务地区以外的长者提供服务时，单位可在持券人或照顾者的同意下，向他们收取额外的交通费用 [8]。

4.16 根据社署的资料，提供跨区服务的认可服务单位数目如下：

[8] 试验计划第三阶段的《服务规格说明》订明，认可服务单位可按照与持券人订定的书面协议，就额外及／或非必要服务（例如中医治疗、香熏治疗、跨区接受日间护理服务的交通费）和超出社区券价值的服务项目，向持券人收取额外费用，但长者不能使用社区券支付上述额外或非必要服务的费用。

表 17：提供跨区服务的认可服务单位数目
（截至 2022 年 12 月底）

地区	**可向该区长者提供跨区服务的认可服务单位数目**			
	中心为本服务(单一模式)	**家居为本服务(单一模式)**	**混合模式**	**总数**
东区	2	45	6	53
湾仔	1	40	9	50
中西区	1	43	9	53
南区	0	41	10	51
离岛	0	26	0	26
观塘	2	44	9	55
黄大仙	3	50	19	72
西贡	1	39	8	48
深水埗	3	48	14	65
九龙城	2	46	16	64
油尖旺	3	42	12	57
沙田	3	49	6	58
大埔	1	44	7	52
北区	3	47	6	56
葵青	1	48	13	62
荃湾	4	45	17	66
屯门	2	42	4	48
元朗	2	49	5	56

（注：列表的认可服务单位数目指并非位于该区，但可跨区为该区长者提供服务的认可服务单位数目。）

4.17 社署并无备存各区现正使用跨区家居为本服务的持券人人数。至于中心为本服务方面，各区现正使用跨区服务的持券人数目如下：

表 18：各地区现正使用跨区中心为本服务的持券人人数（截至 2022 年 12 月底）

地区	**居于该区而使用其他地区的认可服务单位的中心为本服务的持券人人数**
东区	86
湾仔	4
中西区	3
南区	8
离岛	-
观塘	24
黄大仙	63
西贡	13
深水埗	12
九龙城	30
油尖旺	9
沙田	17
大埔	7
北区	7
葵青	76
荃湾	1
屯门	6
元朗	5
总计	**371**

4.18 社署表示，随着试验计划的认可服务单位数目不断增加，加上认可服务单位可根据需求调整覆盖的服务范围，各区的服务名额大致上能满足现时的服务需求。

予患认知障碍症或吞咽困难的长者的服务

4.19 截至 2022 年 12 月底，试验计划下 250 个认可服务单位中有 27 个服务单位专门为患有认知障碍症的长者提供服务，包括 582 个中心为本服务名额和 421 个家居为本服务名额。其余的 223 个认可服务单位也可提供服务予患有认知障碍症的长者。

4.20 现时离岛、深水埗、九龙城和北区没有专为患有认知障碍症长者提供服务的认可服务单位。然而，分别有两间和三间位于另外两个地区的专为患有认知障碍症长者提供服务的认可服务单位可为深水埗和九龙城的持券人提供跨区服务。社署表示，一般的认可服务单位也可为患有认知障碍症的长者提供怀缅治疗、现实导向和认知训练等服务，以延缓长者认知能力衰退，居于离岛、深水埗、九龙城和北区的持券人可从这些认可服务单位获取服务。

4.21 此外，截至 2022 年 12 月，分别有 230 个及 180 个认可服务单位提供言语治疗服务及软餐服务，让有吞咽困难的长者选用。

4.22 各区为患认知障碍症或吞咽困难的长者提供服务的认可服务单位数目及服务名额如下：

表 19：各区专门服务患认知障碍症的长者的认可服务单位数目及服务名额（截至 2022 年 12 月底）

地区	专门服务认知障碍症的长者的认可服务单位数目	中心为本服务名额	家居为本服务名额
东区	1	7	24
湾仔	3	65	30
中西区	1	20	5
南区	2	28	10
离岛	0	0	0
观塘	4	110	106
黄大仙	2	40	10
西贡	2	35	25
深水埗	0	0	0
九龙城	0	0	0
油尖旺	1	40	60
沙田	2	35	5
大埔	1	50	35
北区	0	0	0
葵青	1	10	50
荃湾	2	64	45

地区	专门服务认知障碍症的长者的认可服务单位数目	中心为本服务名额	家居为本服务名额
屯门	3	48	8
元朗	2	30	8
总计	**27**	**582**	**421**

（注：认可服务单位可提供跨区服务）

表 20：各区提供言语治疗服务及软餐服务的认可服务单位数目（截至 2022 年 12 月底）

地区	提供言语治疗服务的认可服务单位数目	提供软餐服务的认可服务单位数目
东区	18	16
湾仔	10	8
中西区	5	5
南区	11	9
离岛	1	1
观塘	22	19
黄大仙	16	12
西贡	7	6
深水埗	20	16
九龙城	16	12
油尖旺	19	10
沙田	12	11
大埔	11	9
北区	5	5
葵青	22	18
荃湾	13	9
屯门	16	9
元朗	6	5
总计	**230**	**180**

（注：数字只反映位于各区的认可服务单位数目，认可服务单位可提供跨区服务。日间护理中心服务及家居照顾服务均会提供此项服务。）

5

试验计划的检讨及优化措施

试验计划的检讨

5.1 社署分别于2013年和2017年委托香港大学秀圃老年研究中心(「秀圃中心」)就第一及第二阶段试验计划进行评估研究及成效检讨。就第二阶段的评估研究，访问对象包括社署中央工作组成员、转介社工、认可服务单位的管理及前线员工、长者及照顾者。研究结果显示试验计划能提供更多社区照顾服务的选择，并有效提升体弱长者自觉的健康程度和生活质素，减轻其照顾者的压力和负担；而试验计划的主要改善措施能满足服务使用者的需要，使用社区券较长时间的长者更乐于居家安老。

5.2 社署分别于2016年1月11日及2020年7月13日的立法会福利事务委员会上报告第一及第二阶段试验计划的进展，包括简介成效检讨的结果及建议。在本署展开主动调查后，因应有公众意见认为试验计划的检讨报告内容应予公开，社署已于2022年7月27日将秀圃中心的报告摘要或建议部分上载至该署网页予公众人士阅览。

优化措施

5.3 社署参考秀圃中心的意见及建议后，于第二及第三阶段试验计划加入优化措施，以增加计划的弹性及服务供应，提供更多选择以配合长者的不同需要。有关的优化措施详情如下：

表 21：社署于第二阶段及第三阶段试验计划推行的优化措施

(1) 服务模式	
第一阶段试验计划的措施	• 单一模式：日间护理（部分时间）或 • 混合模式：日间护理（部分时间）及家居照顾
相关的意见及建议	• 不应只提供两种服务模式给使用者选择，应采用更灵活和个人化的方式，让使用者自行决定选用最能支援其在社区生活的服务与模式组合
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 持券人可自由选择全日或部分时间的中心为本或家居为本社区照顾服务，包括： o 单一中心为本（全日或部分时间）的社区照顾服务； o 单一家居为本的社区照顾服务； o 混合模式：混合中心及家居的服务 • 为进一步推动「居家安老」，持券人可使用其每月服务券价值购买住宿暂托服务。认可服务单位须预先向社署提供拟合作的安老院舍名单，经该署批核后即可提供住宿暂托服务
相关的意见及建议	• 应增加住宿暂托服务的供应及使用
第三阶段试验计划推行的优化措施	• 如持券人急需住宿暂托服务，但与服务单位合作的安老院舍未有空缺，服务单位可先安排持券人入住合作名单以外的安老院，随后通知社署中央工作组便可，以确保有需要长者不会因行政程序而延迟或无法使用住宿暂托服务
(2) 认可服务单位的资格	
第一阶段试验计划的措施	• 受社署津助非政府机构及非牟利机构 / 社会企业须具备提供长者社区照顾服务或院舍照顾服务的经验 • 截至 2017 年 8 月底，共有 29 间受社署津助非政府机构及 2 间非牟利机构 / 社会企业，合共 62 个认可服务单位

相关的意见及建议	• 应鼓励更多非政府机构和社会企业加入成为认可服务提供者，并让私人机构加入，从而增加服务提供者的数目，以改善服务质素，并让服务更趋多元化
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 扩大认可服务提供者的类别，由申请日期前起计的连续 12 个月或以上直接提供长者照顾服务经验的私营机构可参与成为认可服务提供者 • 截至 2020 年 9 月底，共有 38 间受社署津助非政府机构、8 间非牟利机构 / 社会企业及 16 间合资格的私营机构，合共 179 个认可服务单位
相关的意见及建议	• 应增加认可服务单位数量，并考虑： o 其他服务营运者（不限于安老服务营运者），例如在社区券服务方面有相关经验的医疗和康复服务营运者，以及 o 提供非正规援助的人士，例如邻居、朋友、家庭成员，甚至外籍家庭佣工使其成为潜在的认可服务单位
第三阶段试验计划推行的优化措施	• 修订认可服务单位的合资格条件，以增加服务供应 • 让医疗机构或具备直接提供长者社区照顾服务经验的医护或复康服务机构申请 • 参与试验计划前连续 12 个月服务经验减至 6 个月经验 • 私营机构的合资格条件等同于受社署津助非政府机构的条件 • 截至 2022 年 12 月底，共 38 间受社署津助非政府机构、17 间非牟利机构 / 社会企业及 62 间合资格的私营机构，合共 250 个认可服务单位（见**表 14**） • 劳工及福利局（「劳福局」）已委托顾问进行「香港长者及残疾人士照顾者的需要和支援」的研究，以协助制订支援护老者的未来方向

(3) 社区券价值	
第一阶段试验计划的措施	• 单一价值 • 根据综合消费物价指数按年调整 • 使用者可额外付款购买更多服务
相关的意见及建议	• 不应只提供单一服务券价值，而应按照服务使用者的服务使用模式来设定不同的服务券价值
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 分为五个社区券价值 • 持券人可选择自资额外付款，向认可服务提供者购买高于服务券价值的额外服务 • 社区券价值及共同付款金额会根据综合消费物价指数按年调整 • 认可服务单位须公布服务组合和个别服务项目的单价
相关的意见及建议	• 应设定最低及最高社区券面值，从而允许使用两者之间的任何社券区价值去购买社区券服务，更灵活地配合个别持券人的各种服务需要，并尽量减少认可服务单位在仅限于五个预设社区券价值下制定服务组合时的行政成本 • 应定期检讨认可服务单位的津贴水平，令试验计划成为一个财务上可行和可持续的选择，特别是对于非传统社区照顾服务提供者的潜在参与机构
第三阶段试验计划推行的优化措施	• 只设最低及最高的社区券面值以取代分级面值，使服务使用者可按需要使用，增加服务组合的弹性，并减少认可服务单位的行政工作
(4) 共同付款及经济状况审查机制	
第一阶段试验计划的措施	• 共同付款分为五个级别，视乎使用者的住户经济情况。长者的共同付款为固定金额（即$500、$750、$1,000、$1,500 及$2,500），即使社区券价值根据综合消费物价指数按年有所增加，共同付款金额也维持不变 • 社署负责进行经济状况审查，只评估住户入息，不会计算其资产。政府会参考统计处每季发

	表的家庭住户每月入息中位数以厘订各级家庭收入水平
相关的意见及建议	• 共同付款金额应按经济状况审查厘定
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 共同付款级别共分为六级，视乎使用者的住户经济情况，长者的共同付款为社区券价值的 5%、8%、12%、16%、25%或 40%，共同付款金额根据综合消费物价指数按年调整 • 六个层递式的共同付款当中包括一个新增的专为领取综合社会保障援助的社区券持有人而设的共同付款级别 • 经济状况审查机制不变
(5) 地区协作	
第一阶段试验计划的措施	• 没有相关措施
相关的意见及建议	• 应持续为负责工作员及认可服务提供者提供有关试验计划的培训，让他们得知计划的最新发展，并设立一个方便易用的沟通平台，直接为所有持份者提供最新的资讯 • 应提升社署地区福利办事处在推行社区券的参与程度
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 社署成立中央工作组，以监察服务，及联同负责工作员向持券人提供专门的支援和协助
相关的意见及建议	• 应进一步加强中央工作组和负责工作员的合作
第三阶段试验计划推行的优化措施	• 中央工作组不时举办简介会： o 邀请负责处理长者福利事宜的负责工作员出席，让他们掌握试验计划的服务资讯及最新发展，以便他们协助长者申请社区券、选择合适的认可服务单位和服务组

	合，及鼓励长者使用个别服务项目 o 与地区单位合作举办工作分享会，以宣传试验计划及介绍最新发展 o 与认可服务单位协作，举办「服务质素标准分享会」、电脑系统网上培训及第三阶段试验计划的认可服务单位简介会等
(6) 服务对象及覆盖范围	
第一阶段试验计划的措施	• 覆盖范围为八区 • 服务对象为身体机能中度缺损的长者
相关的意见及建议	• 应扩大覆盖范围至各区，以提升服务可达性
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 覆盖范围由八区扩展至全港 18 区 • 服务对象由身体机能中度缺损的长者扩展至包括严重缺损的长者
(7) 强化资讯科技系统	
第二阶段试验计划推行的优化措施	• 社署设有一个专为试验计划内部使用的电脑资讯系统，用作记录向合资格长者发出邀请信、长者提交的社区券申请、经评估后获发社区券、进入／离开认可服务单位，以及离开试验计划的资料。该系统由社区办人员管理及使用
相关的意见及建议	• 应开发先进的电脑系统，让持券人更方便地查阅认可服务单位和社区券计划的资料，藉以尽量减少认可服务单位的行政工作量，并通过资讯科技方案提高认可服务单位和中央工作组之间的资讯共享效率 • 容许持券人同时在多于一间认可服务单位中使用社区券
第三阶段试验计划推行的优化措施	• 强化资讯科技系统，以提升服务效益及促进服务策划。社署亦正研究让服务使用者可按需要同时在不同的服务单位使用社区券服务，预计可于 2023 年第 3 季推行有关新措施

成立中央工作组

5.4 社署从秀圃中心就第一阶段试验计划评估及成效检讨所得的其中一项建议，是该署应持续为负责工作员及认可服务单位提供培训，让他们得知计划的最新发展，并设立一个方便易用的沟通平台，直接为所有持份者提供最新的资讯。社署遂于社区办成立「中央工作组」[9]，以加强对认可服务单位的监管，并作为有意使用社区券长者的第一个联络点，及为个案负责工作员提供支援，使他们能在前线更有效地协助持券人、使用者及照顾者。

5.5 社署表示，中央工作组会与个案负责工作员互相协作，共同支援社区券使用者。相比由外界机构负责上述工作，中央工作组熟悉试验计划运作，可更直接和集中地支援持券人和个案负责工作员。

5.6 持券人及照顾者在有需要时可向其个案负责工作员或中央工作组寻求支援及协助，例如提供试验计划及认可服务单位的资讯、解答查询、协助长者决定是否申领社区券、因应长者个人情况选择合适的认可服务单位及服务组合、协助长者在有需要时转换认可服务单位、更改共同付款级别，以及更新个人资料等。中央工作组及负责工作员可同时向持券人、使用者及其照顾者提供协助。中央工作组在接到长者或其照顾者求助时，亦会按需要及在征得他们的同意下联络其负责工作员。

5.7 此外，当社署向长者发出邀请参与试验计划或发券通知书，以及认可服务单位在收纳个案时，社署均会向有关个案负责工作员传送副本，使他们能掌握长者的最新申请进度及服务使用情况。

5.8 社署表示，自试验计划第一阶段推出以来，公众逐渐对社区券增加认识，中央工作组所收到的查询也相应减少。中央工作组于 2017 至 2022 年期间曾协助的持券人、照顾者、负责社工及认可服务单位的数目以及协助类别如下：

[9] 在人手编制方面，社区办的中央工作组在 2017/18、2018/19、2019/20、2020/21 及 2021/22 年度分别有 15、20、22、22 及 22 个社会工作和文书职系职位。

表 22：中央工作组曾协助的持券人及相关人士的数目及协助类别

提供协助的类别	各年份协助的人数					
	2017年	**2018年**	**2019年**	**2020年**	**2021年**	**2022年**
试验计划的资料	3,297	2,050	2,278	2,597	2,458	1,684
申请社区券的方法	992	1,299	1,378	1,237	1,110	1,029
选择合适的认可服务单位／服务组合	238	172	165	112	55	72
其他（例如转换服务单位、查询一般长者服务等）	784	695	747	553	167	279
总数	**5,311**	**4,216**	**4,568**	**4,499**	**3,790**	**3,064**

（注：上述人数包括持券人、照顾者、负责工作员及认可服务单位）

改善资讯科技系统

5.9 社署现正研究改善现有资讯科技系统及开发电子化服务平台，以提供更便利社区券申请人或持有人的服务和资料。持券人将可实时查阅其社区券的资料、服务记录以及认可服务单位的空缺情况等，而认可服务单位亦可透过电子化服务平台更新服务空缺情况，及提交试验计划的相关文件和申请发还政府津贴等，从而简化认可服务单位的行政工作。有关系统的优化措施预计将于2023年第三季完成。

对照顾者的支援

5.10 在试验计划中，长者的照顾者的角色往往是长者与社署、负责工作员及认可服务单位之间沟通的桥梁。如照顾者在长者申请或使用社区券时有任何问题或意见，可联络社署或负责工作员寻求协助。

5.11 另一方面，政府已完成「香港长者及残疾人士照顾者的需要及支援顾问研究」，并原则上同意顾问研究报告提出的建议。为向长者及残疾人士的照顾者提供有效及时的支援，政府会由2023年起逐步落实多项措施，包括：

(1) 由2023年10月起把「为低收入家庭护老者提供生活津贴试验计划」、「为低收入的残疾人士照顾者提供生活津贴试验计划」、「为严重残疾人士提供特别护理津贴」及「为获聘于有薪工作的高额伤残津贴领取者提供津贴 以聘请照顾者试验计划」恒常化，并增加津贴金额及受惠人数；

(2) 设立一站式照顾者资讯网站，便利照顾者取得服务资讯；

(3) 设立支援专线，为照顾者提供紧急支援及外展服务；

(4) 增加暂托名额，纾缓长者及残疾人士照顾者的压力，并优化暂托服务查询系统以涵盖日间暂托服务；以及

(5) 举办全港性的宣传和教育活动，让社会更认识照顾者的需要，并推动社区为本的照顾者朋辈支援。

试验计划的成效总结及未来路向

5.12 社署表示，试验计划有别于传统资助服务，它采用「钱跟人走」的资助模式，社区券持有人按需要自行选择或转换认可服务单位及服务组合，再由服务单位按持券人每月购买服务组合的面值，以实报实销的形式向政府申请发还津贴，并非以传统资助模式由政府将固定的资助金额直接发放予服务单位，由服务单位向受惠者提供服务。换言之，认可服务单位必须提供切合使用者需要的服务种类并保持服务质素，才可留住使用者。此模式将社区券使用者从接受福利的受助者，赋权为选择服务的消费者，利用市场竞争的力量，促使认可服务单位不断改进服务，加强竞争力。

5.13 此外，试验计划引入「能者多付」的原则，政府的资助率根据长者的经济情况由60%至95%不等。「共同付款」原则使持券人审慎选择所需服务，更有效地运用资源。社署指出，现时传统资助日间护理服务和家居照顾服务，成本预算分别约为每人每月12,191元及9,590元（**第2.6段**），而每名社区券使用者平均每月向认可服务单位购买的服务面值则为5,700元，可见试验计划具有

一定成本效益，有助维持社区照顾服务的财政可持续性。

5.14 由于试验计划采用了崭新的资助模式，社署表示该署一直检视和调整计划的安排，并在计划各阶段引入不同的措施（见**表 21**），以试验如何充分利用新模式的优点，在确保长者社区照顾服务质量的同时，增加服务的数量、弹性和可持续性；试验计划的具体运作需时试验和逐步完善。

5.15 社署认为，随着推行三个阶段的试验计划，长者和服务单位对其接受程度亦不断增加：由 2013 年 9 月至 2022 年 12 月，使用社区券的人数由每月 539 名增至 6,851 名，累计正在使用／曾使用社区券人数已超过 10,000 名（见**表 6**），而认可服务单位提供的服务名额也由 881 个增加至 16,880 个（见**表 14**）。此外，试验计划能灵活快捷地为长者提供社区照顾服务。

5.16 根据《中央轮候册》，2017／18 至 2022／23 年度，合资格申请社区券的长者人数如下：

表 23：《中央轮候册》上的长者人数

年度 (在该年度末)	《中央轮候册》上正在轮候资助社区或院舍照顾服务，并合资格申请社区券的长者人数	《中央轮候册》上列为非活跃个案的长者人数	总数
2017/18	22,746	3,871	26,617
2018/19	25,538	4,384	29,922
2019/20	25,048	4,857	29,905
2020/21	23,532	5,754	29,286
2021/22	17,233	13,457	30,690
2022/23 (截至 2022 年 12 月底)	13,184	17,192	30,376

5.17 社署指出有以下原因令过去两年《中央轮候册》上的轮候数字下降，而「非活跃个案」数字上升：

(1) 政府近年增加各类资助服务的供应（包括社区券），令

《中央轮候册》上的轮候时间缩短、人数下降。以资助家居照顾服务为例，长者的平均轮候时间由 2017 年底的 13 个月大幅缩短至 2022 年底的 6 个月。

(2) 自 2017 年 7 月，为进一步鼓励居家安老，轮候资助院舍照顾服务的长者可根据个人意愿选择将其申请转为「非活跃个案」。已申请或正在使用社区券的长者，他们亦可选择继续轮候资助社区或院舍照顾服务，或将申请转为「非活跃个案」。

(3) 2019 冠状病毒疫情影响长者入住安老院的意向，也有不少长者因而将其轮候状态转为「非活跃个案」。

5.18 截至 2022 年 12 月底，《中央轮候册》约有 13,000 名长者正在轮候资助长期护理服务并合资格申请长者社区券（见**表 23**）；长者家居照顾服务和日间护理服务的轮候时间分别为 6 个月和 5 个月（**第 4.7 段**）。社区券为上述轮候中的长者提供多一个选择，令他们可无需轮候而获得服务，亦可按需要转换服务或认可服务单位。社署认为，社区券的模式在不浪费政府资源的前提下（**第 2.44 段**），令长者安心居家养老，一旦需要社区照顾服务，即可使用已获批的社区券满足需求，而社区券的服务供求亦会随市场调节。

5.19 **表 13** 及**表 23** 均显示长者对社区照顾服务的需求日益增加。行政长官已在《2022 年施政报告》提出于 2023 年第三个季度把试验计划恒常化，分阶段将受惠人数增加 50%，由现时 8,000 人增加至 2025／26 年度的 12,000 人[10]，服务券适用范围亦会扩展至租借辅助科技产品。

5.20 社署表示，第三阶段试验计划将在 2023 年 9 月完结，检讨工作现正进行中，包括以问卷调查等方式收集认可服务单位和持份者的意见，以及收集及分析其他相关的数据。社署正检视各项措施的推行情况和考虑持份者的意见，适时调整试验计划的推行细节，务求在把试验计划恒常化前，确保其服务模式能切合长者的长期护理服务需要。

[10] 为使市场有序地增加服务供应，政府采取循序渐进的方式分阶段将社区券的受惠人数由现时的 8,000，增加至 2023 年 9 月的 10,000 人、2024/25 年度的 11,000 人，及至 2025/26 年度的 12,000 人。

6

实地视察及个案研究

实地视察

6.1 为进一步了解社署就认可服务单位进行复核探访（包括中心为本及家居为本服务）的具体情况，本署于2023年2月及3月分别派员到一间私营认可服务单位以及一间非政府机构的认可服务单位，实地视察社署职员如何进行复核探访。本署注意到，社署已为进行复核探访制定内部指引及核对表，让职员遵从及记录。

私营认可服务单位甲

<u>复核探访（中心部分）</u>

6.2 单位甲位于九龙中，共提供家居照顾服务名额100个，服务范围涵盖全港18区。本署人员于2023年2月与两名社署职员（社会工作主任及助理工作主任）一同到单位甲进行突击复核探访。单位甲职员表示其主管（一名职业治疗师）正在外工作，会立即通知他返回单位。社署职员遂先检查单位甲的公司文件，稍后再详细检查已挑选的三位社区券使用者的档案及其服务使用记录等资料。以下为社署职员检视的程序：

(1) 检查单位甲的机构组职图、主管的名片及其职业治疗师的注册编号，以确认单位甲有否聘用一名专业人士监督中心运作及所提供的服务；

(2) 检查单位甲的「服务使用者须知」上有关进入服务、补堂、退出服务、如何订定服务组合等程序资料，社

署职员发现须知上的服务时间有误；

(3) 检查单位甲的价目表，确认服务价钱是否符合与社署所签订的《服务协议》;

(4) 检查单位甲的单张上有关服务区域、服务名额、服务时间、内容及范围等是否与《服务协议》内容相符。社署职员发现单张上显示单位甲的服务时间为早上 9 时至下午 6 时有误，应改为早上 8 时至下午 6 时；单张上应注明在正常服务时间外提供服务，使用者需缴 20%附加费用；

(5) 检查单位甲的保险文件及为社区券服务而编制的收支文件；

(6) 检查单位甲有否制定投诉处理程序及相关文件，是否符合社署的质素标准；

(7) 单位甲表示曾有使用者表达对服务的意见，例如家务助理员煮的饭菜美味、某治疗师不懂和长者相处等。社署职员建议单位甲将使用者的口头意见记录下来；

(8) 检查单位甲有关安全的政策及程序文件。社署职员建议应加入有关在使用者家中安全事宜的内容，例如服务员全程需戴口罩、若使用者受伤应如何处理等；

(9) 单位甲表示过去在提供服务时没有发生意外，故没有相关记录；

(10) 检查三位社区券使用者在 2022 年 11 月至 2023 年 1 月期间的档案记录，该三位长者分别使用中心的个人护理、复康运动及家居服务。社署职员检查档案内的下列文件：

a. 社区券正本；
b. 中心收取社区券正本后发出的收据正本；
c. 进入／退出服务的表格；
d. 单位甲为长者制定的个人护理计划、该

计划是否在长者进入服务后一个月内制定、单位甲有否每六个月评估长者的护理需要、制定的计划是否能达到目标等。单位甲的主管表示是以电话查询使用者／其照顾者对个人护理计划的意见。社署职员建议应记录有关电话联络的日期及联络对象的姓名，如使用者可签署作实则更佳；

e. 家务助理保险文件，以及物理治疗师及职业治疗师的专业责任保险文件。社署职员建议单位甲应将上述保险文件放在有关使用者的档案内；社署职员并发现其中一位治疗师没有购买专业责任保险，遂指示中心应鼓励该治疗师购买；

f. 使用者签收服务的记录。社署职员将之与中心向社署呈交的每月服务记录比对，发现中心在某月份就某使用者向社署多申报半小时的护理服务。社署职员指示中心需向该长者补回半小时的服务；

g. 向长者提供服务的专业人员的注册编号。

6.3 社署职员就上文第(2)、(4)、(10)d 至(10)f 项提醒单位甲改善，及请单位甲在两星期内把更新的服务单张及「服务使用者须知」的副本提供给社署，以及在补回有关长者半小时的护理服务后通知社署。社署职员并建议单位甲请其物理治疗师及职业治疗师在每次提供服务后把使用者的进展资料交给单位甲作记录。社署职员需时约两小时完成是次复核探访。

<u>复核探访（家居部分）</u>

6.4 于同日稍后时间，本署职员与社署职员一同到达某位居于港岛东的长者（「乙女士」）的住所，乙女士年逾 90 岁，行动不便，由其儿子照顾。其家人协助她以社区券购买单位甲的物理治疗家居服务，每星期一节，每节 2 小时 15 分钟。本署与社署职员到达乙女士的住所时，物理治疗师正在为她进行复康运动。

6.5 社署职员首先访问乙女士的儿子对社区券、单位甲及家居复康服务的使用情况及意见。他表示平日是由他预约治疗师的服务时间，该治疗师能依照服务时间提供服务，家佣负责在服务签到纸上签署。治疗师有定期告知他有关乙女士的情况或进展，他认为在使用服务后，乙女士的身体机能有改善。他亦清楚知道如何使用社区券。至于为何选择社区券，他表示乙女士因行动不便及家中欠足够人手，以致乙女士难以前往日间中心；而传统服务须排队轮候，亦未必能提供足够的服务次数，传统的送饭服务也并不切合乙女士的需要，使用社区券正好可解决这些问题。

6.6 其后，社署职员查询了治疗师的注册编号、乙女士个案的进展记录以及 2 月份的服务签到记录。社署职员并建议乙女士的儿子提醒家佣在签署服务记录前，应先留意所列的服务时数是否正确。职员在离开前把名片派给他，表示他如对社区券计划或单位甲有任何意见或疑问可随时致电联络他们。社署职员需时约一小时完成是次复核探访。

非政府机构认可服务单位乙

6.7 单位乙位于新界西，为当区的认知障碍症长者提供服务，现有长者日间中心名额 20 个及家居服务名额 3 个，长者日间中心的部分地方划作提供服务予持社区券的长者。

<u>复核探访（家居部分）</u>

6.8 本署人员于 2023 年 3 月与两名社署职员（社会工作主任及助理工作主任）一同到区内某两位长者(「丙女士及丁先生」)家中进行复核探访。丙女士及丁先生是一对夫妇，年约 80 岁，患有认知障碍症。当日丁先生有一节一小时的家居职业治疗服务。社署职员于治疗师到达前先行访问两位长者及其家佣，以了解他们就社区券、单位乙及家居复康服务的使用情况及意见。他们表示丁先生有购买每星期一节一小时的家居职业治疗服务，以及每星期到日间中心三天，丙女士则每星期到日间中心一天。日间中心会安排车辆接送长者往返屋苑及中心。中心职员会联络家佣安排长者上落车的地点及时间。社署职员表示稍后会联络丙女士及丁先生的女儿（女儿是日常与单位乙及社署联络的照顾者），确认两位长者使用社区券及有关服务的情况。

6.9 单位乙的职业治疗师稍后到达，社署职员查询治疗师提供服务的流程及她的注册编号。她并表示每次完成服务后会将使用者的进展记录交给单位乙。其后，治疗师于客厅为丁先生进行职业治疗。社署职员在观察有关服务情况约 15 分钟后离开。社署职员约需一小时完成是次复核探访。

复核探访（中心部分）

6.10 同日稍后时间，本署人员随社署职员到达单位乙营运的日间中心。社署职员在到达后向中心职员表明须进行突击复核探访，并出示职员证。本署留意到，中心近门口的告示板贴有中心服务一览表及各项服务的收费资料。

6.11 中心职员带了一位正在现场使用日间中心服务的社区券使用者（戊先生，一名 77 岁的长者）与社署职员会面。社署职员遂访问戊先生对社区券及中心服务的意见，他表示已使用社区券一年，以购买每星期五天的日间中心服务，做复康运动及参加兴趣班，让他可以认识一些朋友。他表示满意中心的服务，中心职员态度良好细心，会关心问候他的状况及替他量血压，中心也会转换早餐及下午茶的食物款式。

6.12 访问完成后，中心主管（一位注册社工）及职员带领社署及本署职员参观中心划作社区券服务的区域，包括办公室、复康训练室、活动室及饭堂。社署职员检视有关地方及设备与中心及社署之间所订《服务协议》的内容是否相符，以及服务人数有否超过批准的名额。社署职员并检查中心内的指示牌、灭火器等。本署留意到，在中心的显眼位置有贴上每日活动表 / 日程供长者参考。

图 3：单位乙日间中心的每日时间表



6.13 其后，中心职员把社区券的相关文件交给社署职员检查。社署职员检视文件的程序与上文**第 6.2(1)至 6.2(10)段**所述相若。社署职员发现中心与持券人签订的「服务组合协议」上没有记录签署日期以及签署者（使用者／照顾者）的姓名。中心主管表示是以电话查询使用者／其照顾者对个人护理计划的意见，社署职员建议中心记录有关电话联络的日期及联络对象的姓名，以及他们是否同意个人护理计划的内容。此外，社署职员建议中心应在使用者签收服务的记录上加入实际服务时间，以及加一栏位让家佣签署。社署职员就上述各项提醒中心主管须作改善。

6.14 最后，社署职员检查中心以社署批出的「种子基金」购买的两架健身单车、康复设施，以及一辆接载长者往返中心的小巴，并向中心主管了解使用情况。社署职员检查该小巴内部是否整洁，并查询长者使用该小巴时的安全措施（例如车上装有闭路电视及用以固定轮椅的扣子）及接载长者的安排。社署职员约需两个多小时完成是次复核探访。

图 4：日间中心用以接载长者的小巴



个案研究

6.15 本署随机抽选了10宗参加第三阶段试验计划的长者个案，审研由参加至离开计划的文件（包括社署邀请长者参加试验计划的信函、长者的申请表格，以及社署与长者之间的通讯来往及文件等资料），以了解试验计划的运作及各持份者之间的沟通情况。

6.16 上述10宗个案的记录显示，社署在向长者发出邀请信、家庭住户入息审查通知书、发券通知书，以及离开试验计划通知书时，均有把信函副本发给长者的负责工作员，以便后者知悉及在有需要时跟进。在其中两宗个案，有关的认可服务单位在收取了长者的社区券以提供服务时（即收纳个案），以及在长者不再使用该认可服务单位的服务时，均有以书面通知社署及有关的负责工作员。

6.17 此外，在当中四宗个案，社署职员曾与有关长者、其照顾者或负责工作员电话联络，以确认长者的通讯地址、查询长者/家人递交的家庭住户经济文件的详情，以及重新发出社区券申请表等。本署注意到，社署的有关电话记录颇为扼要简短，并无显示长者/其照顾者、认可服务单位，社署及负责工作员之间就试验计划的沟通方面有任何问题，或长者/照顾者对试验计划有任何疑问。

6.18 在该10宗个案中，有两宗被社署拣选进行家庭住户入息审查。有关申请人须向社署提交其在申请日期前三个月内的家庭

入息证明文件副本。两宗个案其后均被社署发现少报家庭入息。其中一宗个案，有关长者报称家庭入息为每月 1,800 元，但社署在审查后发现应为每月 6,600 元；另一宗个案中的长者则报称没有家庭入息，但社署在审查后发现其家庭入息应为每月 1,500 元。

6.19 本署亦留意到，社署在上述所有个案中，均有在收到申请表或家庭入息证明文件后的二至四星期内向申请人批出社区券及发出发券通知书，本署认为，上述个案的跟进时间合理，亦符合社署所述的处理时间（**第 2.12 段**）。

7

评论及建议

本署的评论

7.1 面对人口老化的社会现象，政府需要深入思考及处理安老服务需求上升，以至公共财政如何负担等课题。《计划方案》预计未来长期护理服务的需求将由偏重院舍照顾服务，逐渐变为更多长者使用社区照顾服务（**第 4.1 段**）。社署于 2013 年 9 月推出试验计划，试行以「钱跟人走」的新模式提供长者社区照顾服务。综合调查所得，本署认为，试验计划的运作安排有不少提升，近年进步较显著，但仍有可改善之处。本署的详细评论和建议如下。

试验计划的实践和检讨跨越多年

7.2 社署在试验计划首次推行「钱跟人走」的资助模式，该署期望藉市场竞争的力量促使认可服务单位改进服务，而从政府财政角度而言，数据显示试验计划的「钱跟人走」、「能者多付」及「共同付款」的原则有助维持社区照顾服务的财政可持续性（**第 5.12 及 5.13 段**）。试验计划自 2013 年 9 月推出第一阶段，至 2020 年 10 月推行第三阶段，至今历时近 10 年。社署解释，试验计划在推行初期市场仍未成熟，认可服务单位数目不多（62 间，见**表 14**）；该署亦需时检讨及在各阶段引入不同的改善措施，以测试如何充份利用新模式的优点，并逐步完善试验计划（**第 5.14 段及表 21**）。

7.3 本署认为，试验计划本身的运作方式有别于传统资助服务，市场及长者均需时间了解和适应；而秀圃中心就第一阶段及第二阶段试验计划确实提出不少意见及建议，涵盖服务模式、认可服务单位的资格、社区券价值、共同付款及经济状况审查机制、服务对象及覆盖范围、地区协作、强化资讯系统各方面。社署参考有关意见及建议于下一阶段的试验计划推行多项优化措施，当中部分措施例如扩阔认可服务单位资格至私营机构、增加服务供应及选

择、将试验计划覆盖范围由八个地区扩展至全港 18 区、以至加强地区协作等，均不可一蹴而就。故此，本署认为社署需较长时间测试试验计划的各方面措施及运作以臻完善，实未可厚非。

应多管齐下提升社区券的使用率

7.4 根据社署的统计数字（**表 6**），若以使用社区券人数占社区券名额的百分比来计算社区券的使用率（即**表 6** 的(f)栏），有关百分比于第二阶段约为 60%，第三阶段则从 2020／21 年度的 59%，上升至 2021／22 年度的 78%，截至 2022 年 12 月底更增至 86%，可见使用率一直逐步改善。这应与社署于第三阶段起邀请所有在《中央轮候册》上的合资格长者申请社区券（**第 2.10 段**），并签发比社区券名额更多的社区券有关（**表 6** 的(e)栏）：第三阶段的社区券名额为 8,000 个，截至 2022 年 12 月底，社署发出的仍然生效的社区券有 10,046 张，当中 6,851 人正使用社区券购买认可服务单位的服务。本署认为，社署积极向合资格长者发出邀请信及签发社区券，有效提高社区券的使用率，使社区券名额得以善用，做法值得肯定。

7.5 另一方面，本署留意到：

- **表 6** 的(c)及(d)栏的资料显示，试验计划第二阶段及第三阶段的持券人中，各年度使用社区券的人数仅占该年度持券人总数六至七成。以 2022 年 12 月底的数字为例，只有 68%的持券人使用社区券，持有但不使用社区券的人则有 32%（3,195 人）。社署曾于 2021 年及 2022 年探讨持券人不使用券的原因，发现当中有 75%至 90%的长者表示没有即时的服务需要，余下的长者则表示未有适合的服务单位或服务，社署并有就上述调查结果作出跟进（**第 2.40 及 2.41 段**）。

- 社署向本署表示，即使在传统资助长期护理服务中，亦有部分长者在获批服务后没有使用服务，以 2022／23 年度（截至 2022 年 12 月底）的数据为例，传统资助家居为本服务及传统资助中心为本服务分别有 14%及 23%的申请人在获批服务后没有使用。故此，「获批服务但不使用」的现象并非社区券服务所独有。

- **表 5** 显示，离开第三阶段试验计划的持券人中，51%是因将会或已获编配传统资助社区照顾服务或资助／私营院舍照顾服务，另外有 36.5%是因持券人离世而无法继续使用社区券。

由此看来，有不少正在《中央轮候册》上轮候资助长期护理服务的长者申请社区券，是抱着先行申请的心态，以应付在获批资助服务前可能出现的不时之需。事实上，这亦符合社署对社区券的定位，即为《中央轮候册》上轮候中的长者提供多一个选择，一旦需要社区照顾服务，便可使用已获批的社区券取得支援（**第 5.18 段**）。

7.6 社署并指出，试验计划是以「实报实销」的方式向认可服务单位发还津贴，故闲置的社区券并不会浪费公帑或占用服务单位的资源（**第 2.44 段**）。本署理解，在使用券的人数未超过社区券名额之前，闲置的社区券不会阻碍社区券的流转，或影响社署向有需要的长者发放社区券。但为维持及进一步提升社区券的使用率，本署认为社署应继续积极邀请新加入《中央轮候册》上的合资格长者申请社区券，并定期（例如每年一次）向持有社区券但不使用的人士了解情况，一方面可收集资料作分析用途，以查找社区券服务是否有可改善之处，另一方面可与个案负责工作员重新检视长者的服务需要，协助他们善用社区券服务，包括拣选合适的认可服务单位或服务组合。

7.7 本署亦建议，社署可向认可服务单位索取其轮候名单，并接触其他服务单位尝试为轮候的持券长者作出配对建议，以助长者早日获得所需服务。社署同意考虑上述建议，不过，因现时社署主要是联络长者而非认可服务单位，如要推行上述措施，该署须先行与认可服务单位商讨具体机制。

7.8 此外，本署留意到，秀圃中心对试验计划提出的其中一项建议，是容许持券人同时在多于一间认可服务单位中使用社区券（见**表 21**），以增加试验计划的弹性。社署表示正研究当中的细节，预计于 2023 年第三季推行有关措施。本署建议该署加紧进行研究及测试，以早日落实改善措施，使长者能更灵活地使用社区券的服务，从而提升社区券的使用率。

应增加中心为本服务的供应

7.9 根据社署的资料，截至 2022 年 12 月底，第三阶段试验计划有认可服务单位 250 间，共提供 12,689 个家居照顾服务（家居为本服务）名额（**第 4.7 段**）。**表 16** 显示使用当区认可服务单位的家居为本服务及混合模式服务（即同时使用家居为本和中心为本服务）的持券人共有 4,712 人，而在《中央轮候册》上轮候家居为本服务的共有 4,323 人，本署假设这两类人士相加的人数（即 9,035 人）可视为对家居为本服务的总需求。现时家居为本服务名额能充裕地应付使用者及轮候人士的需要。即使 8,000 张社区券名额的持有人全部使用家居为本服务，再加上轮候的 4,323 人，现时的服务供应仍然足够。

7.10 在地区供求方面，从下表的(e)栏可见，部分地区的家居为本服务供应并不足以应付正使用该区认可服务单位的服务的人士以及居于该区的轮候服务人士的需要，这些地区为中西区、离岛区、黄大仙区、沙田区、北区及元朗区。另一方面，湾仔区、深水埗区、九龙城区及油尖旺区的家居为本服务供应则似乎过剩（上述地区的服务剩余名额均超过 500 个）。不过，由于不少认可服务单位均提供跨区家居为本服务予各区的长者（**表 17**），而认可服务单位在获准服务的地区提供服务不得向持券人收取额外的交通费（**第 4.15 段**），故长者使用有关跨区服务时毋须额外支付跨区交通费用及时间成本。本署相信，在不同地区的认可服务单位名额可弹性地互补不足的情况下，各区的家居为本服务供求情况应属平衡。

表 24：各地区的家居为本服务的供求情况
（截至 2022 年 12 月底）

地区	认可服务单位数目	家居为本服务名额[注 1] (a)	使用该区家居为本服务的持券人数[注 2] (b)	在《中央轮候册》上轮候家居为本服务的人数[注 3] (c)	需要家居为本服务总人数 (d) =(b)+(c)	服务差额 (e)=(a)-(d)
东区	20	1,004	401	440	841	163
湾仔	11	1,100	452	128	580	520
中西区	6	215	113	173	286	-71
南区	12	382	127	203	330	52
离岛	2	50	13	101	114	-64
观塘	22	970	494	442	936	34
黄大仙	17	716	418	318	736	-20
西贡	8	465	171	148	319	146
深水埗	23	1,071	218	207	425	646
九龙城	18	1,245	325	143	468	777
油尖旺	22	1,420	276	114	390	1,030
沙田	14	635	303	495	798	-163
大埔	11	504	222	224	446	58
北区	5	160	59	111	170	-10
葵青	22	1,061	383	366	749	312
荃湾	15	855	437	188	625	230
屯门	16	718	262	332	594	124
元朗	6	118	38	190	228	-110
总计	**250**	**12,689**	**4,712**	**4,323**	**9,035**	**3,654**

（注 1：认可服务单位没有设定本区名额和跨区名额。
注 2：有关人数包括接受当区服务的跨区长者人数，以及使用混合模式服务的当区及跨区长者。
注 3：有关人数不包括因参加试验计划而被列为非活跃个案长者。）

7.11 至于日间护理中心服务（中心为本服务）名额方面，截至2022 年 12 月底，试验计划共提供 4,191 个名额（**第 4.7 段**）。**表 16** 显示中心为本服务及混合模式服务的使用者共有 3,518 人，而在《中央轮候册》上轮候中心为本服务的共有 1,771 人，两者相加共有 5,289 人。社署表示一个中心为本服务名额可由多于一名持券人于不同时段或日子使用（**第 4.9 段**），故现时的总名额数目未必不足以应付需求。本署并无每个日间中心名额的详细使用情况的资料，故无法就名额供求的确实状况置评。若单就使用者的总人数而言，现时仍有剩余的名额可用。

7.12 在地区供求方面，下表的(e)栏载列各区的中心为本服务名额的剩余数目。本署按一个名额可服务 1.5 位长者计算，18 区中有 6 区均出现剩余名额为负数的情况，表示该些地区的中心为本名额不足以应付使用该区认可服务单位的中心为本服务的持券人及该区的轮候人士两者的需要。该些地区是东区、南区、黄大仙区、沙田区，离岛区及元朗区。上述观察亦大致符合社署提供的各地区使用跨区中心为本服务的持券人数目所显示的情况（见**表 18**）。另一方面，深水埗区、油尖旺区，九龙城区及葵青区的服务供应则较为充裕。

表 25：各地区的中心为本服务的供求情况
（截至 2022 年 12 月底）

地区	认可服务单位数目	中心为本服务名额[注 1] (a)	使用该区中心为本服务的持券人数[注 2] (b)	在《中央轮候册》上轮候中心为本服务的人数[注 3] (c)	需要中心为本服务总人数 (d) =(b)+(c)	服务差额 (e)= (a)x1.5-(d)[注 4]
东区	20	267	299	276	575	-174.5
湾仔	11	161	114	31	145	96.5
中西区	6	80	69	40	109	11
南区	12	134	98	130	228	-27
离岛	2	20	16	27	43	-13
观塘	22	497	538	115	653	92.5
黄大仙	17	382	365	216	581	-8
西贡	8	192	167	119	286	2
深水埗	23	320	155	33	188	292
九龙城	18	283	135	92	227	197.5
油尖旺	22	219	89	45	134	194.5
沙田	14	429	353	308	661	-17.5
大埔	11	173	221	26	247	12.5
北区	5	112	94	29	123	45
葵青	22	364	245	49	294	252
荃湾	15	259	256	41	297	91.5
屯门	16	209	217	95	312	1.5
元朗	6	90	87	99	186	-51
总计	**250**	**4,191**	**3,518**	**1,771**	**5,289**	**997.5**

（注 1：认可服务单位没有设定本区名额和跨区名额。
注 2：有关人数包括接受当区服务的跨区长者人数，以及使用混合模式服务的当区及跨区长者。
注 3：有关人数不包括因参加试验计划而被列为非活跃个案长者。
注 4：有关计算假设 1 个中心为本服务名额可供 1.5 位长者使用。）

7.13 本署理解，日间护理中心在交通安排及服务处所（例如认可服务单位须为每个中心为本服务名额提供 5.25 平方米的室内面积）等有较多限制，以致只有少数认可服务单位提供跨区中心为本

服务（**表 17**），而中心为本服务名额的供应在传统的资助服务中亦面对同样困难。故此，中心为本服务实较难达至各区供求平衡的理想状况。

7.14 现时社署会不时检视各区的社区券服务供应是否足够，该署亦会透过认可服务单位分享会和简介会等活动发放地区社区券服务供求资讯，并鼓励机构在长者人口或服务需求较高的地区增加服务供应，以及扩展服务模式（**第 4.12 段**）。鉴于不少地区的中心为本名额供应仍有不足，加上政府将在试验计划恒常化后逐年增加社区券的名额（**第 5.19 段**），本署建议社署继续定期向现有及潜在认可服务机构提供最新的各区社区券服务供求数据及资料，并邀请更多机构于供应较紧张地区开展或扩展服务模式及覆盖范围，从而提供更多中心为本服务名额予当区或跨区长者，回应他们的需要。

7.15 为分析地区供求的情况，本署曾向社署索取「居于当区并正使用券的长者人数」的分区数字。社署向本署解释，该署一直是以位于当区的认可服务单位提供的服务名额数目，以及使用当区服务名额的持券人（可以是居于当区或他区的长者）的人数，来表达该区的供求情况，并表示不应以单一因素，例如「居于当区并正使用券的长者数目」与「当区的服务名额数目」之间的差距，来分析各区的供求情况。现时，该署会考虑各区长者数目、各区家庭收入中位数、各区持券但不用券的长者数目（以持券人地址划分）、各区使用当区服务名额的持券人数目（包含居于当区及他区的长者）、各区认可服务单位的服务使用量高低及变化等资料来分析地区供求情况。

7.16 本署接纳社署所指，不应以单一因素，例如居于各区并使用跨区服务的人数多寡来判断地区供求是否平衡。社署使用上段所述的不同数据及资料来考虑地区服务供求情况亦十分合理。不过，本署认为，居于当区并使用社区券的人数无疑更直接地反映了当区长者的需求。事实上，各区持券但不用券的长者数目（以持券人地址划分）只能较间接地反映地区需求，原因是大部分持券但不使用的长者并没有即时的服务需要（**第 2.40 及 2.41 段**）。至于各区使用当区服务名额的持券人数目（包含居于当区及他区的长者）亦有其不足，因该人数理应不会大于当区的认可服务单位可提供的服务名额数目，或较难显示是否有供不应求的情况。若社署认为上述两项数据有助反映地区需求，则居于当区并正使用券的长者

数目（包含使用当区服务人士及使用跨区服务人士）就更应被视为反映地区需求的一项重要数据，本署建议社署将之纳入作分析之用，以令该署的地区供求分析结果更为完整。

应针对欠照顾者的长者加强支援

7.17 现时，社署在收到社区券的申请后，由审批至通知申请结果一般需时二至四星期。就抽样进行家庭收入审查的个案，社署会在收齐申请人提交的文件后的 10 天内通知长者审查结果（**第 2.12 段**），本署认为社署的处理时间合理，本署所审研的社区券个案亦显示社署确有于上述时限内完成审批及发信通知申请人结果（**第 6.19 段**）。

7.18 就向持券人提供协助方面，坊间有意见表示，试验计划的运作复杂，长者未必理解，以致领券后不懂使用，又或买错或用错服务、或是被骗以共同付款形式买了一些未必真正需要的服务，故建议社署应在试验计划中加入个案管理制度，每名持券人应有一名独立的个案经理负责跟进其护理需要，并协助长者及其照顾者配对合适的认可服务单位及服务组合。本署亦有接获类似的公众意见（**第 1.5 段**）。

7.19 本署留意到，社署在推出试验计划前于 2012 年提交予立法会讨论的文件中曾提及对个案管理模式的看法 [11]：

> *「一些推行类似服务券制度的国家会采用个案管理模式，以进行服务配对、质量监察和成本控制。个案经理会按每名长者的护理需要为其拟订个人护理计划，并定期检讨其健康状况和更新计划......我们（社署）会考虑在试验计划的第二阶段把计划扩展至包括身体机能严重受损的长者，并厘订不同的服务券价值。届时，我们（社署）或需要考虑邀请公正持平的外界机构，利用在试验计划第一阶段中制订的统一评估机制，进行个案管理工作。我们（社署）会研究以个案管理模式为长者提供长期护理的影响，包括对人手和财政的影响，以及如何配合根据安老服务统一评估机制作出的护理需要评估。」*

[11] 2012 年 2 月 13 日立法会福利事务委员会讨论文件第 21 及 23 段。

7.20 现时在试验计划下，是由持券人所选的认可服务单位负责跟进长者的护理需要及配对适合的服务。认可服务单位须与持券人制订「个人护理计划」，按长者的意愿设计服务组合内容及签订服务组合协议。在开展服务后，服务单位亦须定期（最少每六个月一次）检视长者的护理需要以修订服务内容。制订、执行和检讨每位持券人的个人护理计划的过程须由认可服务单位的专业人员（即登记／注册护士、物理治疗师、职业治疗师或注册社工）负责统筹、监察和记录，各方可随时查阅（**第 2.26 段**）。

7.21 社署要求认可服务单位在上述过程中必须尊重使用者的选择和意愿。社署亦已就制订和执行持券人的个人护理计划订立指引，让认可服务单位遵从（**第 2.26 段**）。社署职员到认可服务单位进行复核探访时，亦会抽样检查持券人的个人护理计划、检讨报告及使用服务的情况，以确认单位是否有按协议提供服务及完成个人护理计划（**第 3.9 段**）。

7.22 此外，社署在试验计划第二阶段成立中央工作组，与个案负责工作员互相协作，共同支援社区券使用者。社署认为，相比由外界机构负责上述工作，中央工作组熟悉试验计划运作，可更直接和集中地支援持券人和个案负责工作员（**第 5.4 及 5.5 段**）。持券人及照顾者可向其个案负责工作员或中央工作组寻求协助，包括解答查询、协助长者决定是否申领社区券、因应长者个人情况选择合适的认可服务单位及服务组合、协助长者在有需要时转换认可服务单位等（**第 5.6 段**）。

7.23 当社署向长者发出邀请参与试验计划或发券通知书，以及认可服务单位在收纳个案时，社署均会向有关个案负责工作员传送副本，以便他们能掌握长者的最新申请进度及服务使用情况（**第 5.7 段**）。

7.24 本署理解，现时试验计划下有一万多名持券人，人数众多，无论由社署或其他机构逐一为他们提供个案管理服务，均需要大量人手及资源。社署在权衡利弊后，决定由中央工作组、负责工作员及认可服务单位三方分别向持券人提供支援及跟进其长期护理需要，而非委托独立的第三方机构提供个案管理服务，当中自有其对人手及财政的考虑。本署认为，关键是现时的模式能否切实协助长者善用社区券以满足其长期护理需要。

7.25 中央工作组现时会在三个时间点主动联络持券人，即获发社区券后一个月仍未使用的长者（**第 2.14 段**）；有三个月没有使用券的长者（**第 2.39 段**）；以及离开试验计划的长者，以了解他们不使用券的原因并在有需要时提供协助，例如协助选择合适的服务单位及服务组合等（**第 2.40 段**）。

7.26 此外，中央工作组每年处理持券人、照顾者、负责社工及认可服务单位数以千计的查询，当中大部分涉及试验计划的资料和申请社区券的方法，余下的则涉及选择合适的服务单位及服务组合、转换单位等（**表 22**）。上述查询数目由 2017 年的 5,311 个逐渐下跌至 2022 年的 3,064 个，减幅达 42%。

7.27 从**第 7.22、7.25 及 7.26 段**的资料看来，现时中央工作组的工作与一般所理解的个案管理有别，但确能在一定程度上协助持券人或照顾者善用社区券的服务，解决他们在使用社区券时遇到的问题及困难，包括按长者要求提供服务配对方面的协助。中央工作组近年接到的查询数目下降，亦反映长者及相关持份者对社区券的运作及使用渐趋熟悉。

7.28 另一方面，社署近年接到与认可服务单位服务有关的投诉并不多，在过去五年只有 18 宗，平均每年 3 至 4 宗，成立及部分成立的投诉亦仅占 9 宗（**表 11** 及**第 3.30 段**）。社署在过去五年亦并无接到有关长者在领取社区券后不懂使用、买错 / 用错服务，或因受骗而购买了不需要的服务的投诉（**第 3.31 段**）。这显示坊间意见所提及的情况在现时或只属少数（**第 7.18 段**）。

7.29 不过，本港有不少长者没有子女或照顾者，该类持券人在使用社区券时应需要社署或负责工作员提供较多协助。本署认为，既然中央工作组现时处理查询的工作量减少，应有空间可针对没有子女或照顾者的持券人提供更多支援，例如在上文**第 7.25 段**所述的时间点以外定期主动致电联络他们，以了解他们在使用社区券的情况及适时提供协助。本署欣悉，社署已同意考虑上述建议。

应增加复核探访的抽样访问人数

7.30 为监察认可服务单位的服务质素，社署每年会到各服务单位下的日间护理中心及家居照顾服务使用者家中进行复核探访，检查有关记录、档案及设施，并抽样访问使用者的意见，检视他们

的服务记录等文件，以确定服务单位是否符合社署所订的各项要求（**第 3.9 至 3.12 段**）。社署亦有为执行复核探访的程序制定内部指引及核对表，让职员遵从及记录结果（**第 6.1 段**）。社署在过去五年向认可服务单位发出的违规事项通知书并不多，仅有 21 张，平均每年约 4 张。社署已按既定程序处理，并确定有关的认可服务单位已纠正违规的情况（**第 3.18 至 3.20 段及表 10**）。

7.31 本署派员实地观察社署职员于日间中心及使用者家居如何进行复核探访，确认职员均有按社署的指引及要求仔细审视服务单位的文件记录及提供服务的情况（**第 6.2 至 6.14 段**），而在实地视察中访问的长者对社区券亦有正面评价（**第 6.5 及 6.11 段**）。本署认为，社署复核探访的机制大致上运作畅顺及符合目的。

7.32 社署职员在进行复核探访时，会即场抽样访问一至三位日间护理中心或家居照顾服务的使用者 / 照顾者，以收集他们对社区券、机构及服务的意见（**第 3.13 段**）。本署认为，上述访问能让社署了解在服务单位的文件记录以外社区券用家的具体感受及看法，并取得他们对试验计划、机构及服务的真实评价，实有助社署监察服务单位的服务质素，甚至可能是反映试验计划的运作成效的民情探热针。

7.33 然而，本署注意到，社署在过去两年进行的复核探访中，几乎每次只访问一位中心为本服务的持券人（**表 8**），家居为本服务方面则有约两至三成的复核探访会访问两位持券人（**表 9**）。社署表示，复核探访的抽样访问只是该署收集持券人或照顾者的意见的途径之一，职员在每月发还社区券资助给认可服务单位时，亦会主动联络服务使用量大的持券人，以了解他们的情况。虽然如此，鉴于复核探访是社署每年恒常突击进行，而抽样访问是复核探访的必要程序，提升复核探访的效度对整体服务质素应更有裨益。故此，本署建议社署指示职员日后进行复核探访时应就中心为本及家居为本服务各抽样访问至少两位使用者或其照顾者，以在不需要过多增加人手及资源的情况下，进一步加强对服务质素的监察。本署欣悉，社署已同意考虑上述建议。

7.34 此外，现时社署并无放置收集意见表格于认可服务单位的处所，让长者或照顾者以具名或匿名方式填写对社区券、机构或服务的意见后交给社署。本署亦建议社署采取上述措施，以助监察认可服务单位的服务表现。

应了解持券人转换认可服务单位的原因

7.35 试验计划容许持券人按需要自由转换认可服务单位而无需社署批核（**第 2.27 段**），这亦是社区券服务比传统资助服务更具弹性的措施之一。根据社署资料，于 2017／18 至 2022／23 年度期间，每年有约 200 至 500 名持券人会转换认可服务单位（**表 4**）。但社署并无备存该些持券人转换单位的原因的统计资料。

7.36 持券人转换认可服务单位的原因众多，例如搬家、交通安排或个人喜好等，亦可能涉及原有服务单位的服务质素问题。本署认为，既然认可服务单位在持券人不再使用其服务，以及在收纳新持券人提供服务时须通知社署（**第 2.28 及 5.7 段**），社署实可在收到有关通知后，联络持券人以了解其转换认可服务单位的原因，若当中涉及原有服务单位的服务质素问题，该署便应作适当跟进，从而改善有关单位的服务质素。

应确保长者资讯网名额空缺资料定时更新及提升其功能

7.37 现时，长者及照顾者可浏览社署的「长者资讯网」，以了解试验计划的参加资格、申请方法、服务范围及模式。「长者资讯网」设有「服务搜寻」功能，让长者及照顾者可按居住区域及服务模式搜寻合适的认可服务单位，并取得其联络资料、服务名额及空缺，以及服务项目等资讯（**第 2.23 段**）。认可服务单位须透过社署为他们开设的专属户口，在服务空缺有变时，最少每两周更新在长者资讯网的「服务空缺」一次。若认可服务单位未有更新其服务空缺资料，资讯网系统会自动发出电邮通知，提醒认可服务单位适时更新资料（**第 3.8 段**）。

7.38 本署在 2022 年 4 月至 5 月进行主动调查期间，使用「长者资讯网」的「服务搜寻」功能随机搜寻了 10 间认可服务单位，发现当中五间服务单位的「名额及空缺」资料的最后更新日期为三个月前至两年多前不等。就为何会出现上述服务单位的「名额及空缺」资料长时间没有更新的情况，社署解释，部分认可服务单位的服务受 2019 冠状病毒病疫情影响，服务空缺较长时间没有变更，故服务单位无须在资讯网更新相关资料。

7.39 本署认为，即使有关服务空缺确实长时间没有变化，认可服务单位仍须按照社署所订的时限透过专属户口提供空缺资料，

令长者资讯网显示最新的更新日期，以免令人误会有关空缺资讯早已过期。本署建议，社署应要求认可服务单位务须按时更新名额空缺的资料，该署亦应加强监察服务单位有否遵办。更进一步而言，该署应提升长者资讯网的功能，让持券人或照顾者可查阅服务单位的实时空缺情况，免却他们须逐一致电查询服务单位的麻烦。

7.40 就此，社署表示正研究改善现有资讯科技系统及开发电子化服务平台，以提供更便利社区券申请人或持有人的服务和资料。持券人将可实时查阅其社区券的资料、服务记录以及认可服务单位的空缺情况等，而认可服务单位亦可透过电子化服务平台更新服务空缺情况，及提交试验计划的相关文件和申请发还政府津贴等，从而简化认可服务单位的行政工作。有关系统的优化措施预计将于 2023 年第三季完成（**第 5.9 段**）。

应多利用报章或电视专访的形式作宣传

7.41 社署自推出试验计划后便以不同途径向合资格长者及公众宣传社区券服务，包括举办记者招待会、发新闻公告及网志、于报章及电视台接受访问、于社署网页发放资讯，以及到长者地区中心、长者邻舍中心及长者日间护理中心派发单张及光碟，以介绍试验计划内容及特色。社署又在报章及电视访问中分享真实个案，让长者及其照顾者更深入了解使用社区券的好处。该署于 2013 年至 2022 年期间举办了 77 次地区简介会及分享会，向负责工作员推广社区券服务及提供试验计划的最新资讯（**第 3.35 至 3.36 段**）。

7.42 不过，本署注意到，试验计划以往的传媒宣传途径主要是新闻公告、劳工及福利局局长网志，以及在政府官员出席活动时作宣传，只曾一次使用报章或电视节目访问使用者及照顾者等形式作宣传。本署认为，报章及电视专访的形式除覆盖率较高，亦能让长者及照顾者从真实个案的分享中具体了解到使用社区券的好处（例如长者可弹性安排服务及转换服务单位），宣传效果应较理想。本署建议社署应考虑增加以报章或电视专访真实个案的形式向长者及照顾者宣传社区券服务，从而吸引更多合资格长者使用社区券服务。

本署的建议

7.43 综合而言，本署对社署有以下建议：

(1) 继续积极邀请新加入《中央轮候册》上的合资格长者申请社区券，并定期（例如每年一次）向持有但不使用社区券的人士了解情况，以查找社区券服务是否有可改善之处及与个案负责工作员藉检视长者的服务需要，协助他们拣选合适的认可服务单位或服务组合（**第7.6段**）；

(2) 应向认可服务单位索取轮候长者名单，并接触其他服务单位及有关长者，尝试作出配对建议，以协助长者早日获得所需服务（**第7.7段**）；

(3) 就容许持券人同时在多于一间认可服务单位中使用社区券的措施，加紧进行研究及测试，以早日落实有关措施，使长者能更灵活地使用社区券的服务（**第7.8段**）；

(4) 继续定期向现有及潜在认可服务机构提供最新的各区社区券服务供求数据及资料，并邀请更多机构于供应较紧张地区开展或扩展服务模式及覆盖范围，从而提供更多中心为本服务名额予当区或跨区长者（**第7.14段**）；

(5) 应将居于当区并正使用券的长者数目（包含使用当区服务人士及使用跨区服务人士）纳入作分析地区服务供求情况之用，令分析结果更为完整（**第7.16段**）；

(6) 针对没有子女或照顾者的持券人提供更多支援，例如在上文**第7.25段**所述的时间点以外定期主动致电联络他们，以了解他们在使用社区券的情况及适时提供协助（**第7.29段**）；

(7) 指示职员日后进行复核探访时，应就中心为本及家居为本服务各抽样访问至少两位使用者或其照顾者，以进一步加强对服务质素的监察（**第7.33段**）；

(8) 放置收集意见表格于认可服务单位的处所，让长者或照顾者以具名或匿名方式填写对社区券、机构或服务的意见后交给社署（**第 7.34 段**）；

(9) 在收到持券人离开原有认可服务单位的通知后，联络持券人以了解其转换服务单位的原因，若当中涉及原有服务单位的服务质素问题，便应作适当跟进（**第 7.36 段**）；

(10) 规定认可服务单位按时更新名额空缺的资料，亦应加强监察服务单位有否遵办。更进一步而言，该署应提升长者资讯网的功能，让持券人或照顾者可查阅服务单位的实时空缺情况，免却他们须逐一致电查询服务单位的麻烦（**第 7.39 段**）；以及

(11) 考虑增加以报章或电视专访真实个案的形式向长者及照顾者宣传社区券服务，从而吸引更多合资格长者使用社区券服务（**第 7.42 段**）。

鸣谢

7.44 就本署在调查期间获社署全力配合，以及关注此课题的市民、团体提供宝贵意见，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署
档案编号：DI/457
2023 年 8 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 **Facebook** 及 **Instagram** 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK　　**Instagram.com/Ombudsman_HK**

图表目录

图 / 表	标题	页数
图 1	社署长者资讯网首页	9
图 2	长者资讯网的服务搜寻页面	10
图 3	单位乙日间中心的每日时间表	57
图 4	日间中心用以接载长者的小巴	58
表 1	试验计划各阶段的社区券名额及券值	4
表 2	第三阶段试验计划下社区券持有人的共同付款级别的分布（截至 2022 年 12 月底）	5
表 3	社署近年就试验计划进行家庭入息审查的结果	8
表 4	2017/18 至 2022/23 年度曾转换认可服务单位的社区券使用者人数	11
表 5	累计离开第三阶段试验计划的持券人数目及原因（截至 2022 年 12 月底）	12-13
表 6	试验计划各阶段的社区券使用统计	14-15
表 7	第三阶段试验计划下持有但尚未使用社区券的长者的共同付款级别的人数分布（截至 2022 年 12 月底）	17
表 8	社署向接受中心为本服务的社区券使用者进行抽样访问的人数，以及访问人次的统计	21
表 9	社署向接受家居为本服务的社区券使用者进行抽样访问的人数，以及访问人次的统计	21

图／表	标题	页数
表 10	社署于 2017 年至 2022 年期间向认可服务单位发出违规项目通知的种类及数目	23
表 11	与认可服务单位所提供服务有关的投诉	25
表 12	社署于 2020 年至 2022 年为认可服务单位举办的分享会及简介会	27-28
表 13	《计划方案》就长者对资助长期护理服务需求的推算	30-31
表 14	试验计划的参与机构、认可服务单位及服务名额数量（截至 2022 年 12 月底）	33
表 15	2021 年人口普查各地区 60 岁或以上的人口数字（由最少至最多排列）	34
表 16	各地区的长者社区照顾服务的供求情况（截至 2022 年 12 月底）	35
表 17	提供跨区服务的认可服务单位数目（截至 2022 年 12 月底）	37
表 18	各地区现正使用跨区中心为本服务的持券人人数（截至 2022 年 12 月底）	38
表 19	各区专门服务患认知障碍症的长者的认可服务单位数目及服务名额（截至 2022 年 12 月底）	39-40
表 20	各区提供言语治疗服务及软餐服务的认可服务单位数目（截至 2022 年 12 月底）	40
表 21	社署于第二阶段及第三阶段试验计划推行的优化措施	42-46

图 / 表	标题	页数
表 22	中央工作组曾协助的持券人及相关人士的数目及协助类别	48
表 23	《中央轮候册》上的长者人数	50
表 24	各地区的家居为本服务的供求情况（截至 2022 年 12 月底）	64
表 25	各地区的中心为本服务的供求情况（截至 2022 年 12 月底）	66